

”Kehityksen synergiat” – korkotukiluotoista PIF-instrumenttiin

Kriittinen diskurssianalyysi korkotuki-instrumentin oikeutuksesta ja
yksityisen sektorin roolista kehityksessä 2010-luvulla

Maria Johanna Nurminen

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Kehitysmaatutkimus
Pro gradu -tutkielma
Marraskuu 2019



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Tekijä – Författare – Author Maria Johanna Nurminen		
Työn nimi – Arbetets titel – Title "Kehityksen synergia" – korkotukiluotoista PIF-instrumenttiin. Kriittinen diskurssianalyysi korkotuki-instrumentin oikeutuksesta ja yksityisen sektorin roolista kehityksessä 2010-luvulla.		
Oppiaine – Läroämne – Subject Kehitysmaatutkimus		
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2019	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 92 + 8
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Tutkielma käsittelee Suomen kehityspoliittiseen välinevalikoimaan kuuluvan korkotuki-instrumentin poliittista muovautumista 2010-luvulla kehitysyhteistyötä koskevien diskurssien merkityssisältöjen ilmentäjänä. Korkotuki-instrumentin toimeenpanon katkoksia ja jatkuvuuksia analysoimalla selvitetään 2010-luvun kehityspoliittisen keskustelun suuntaviivoja ja hallitsevia paradigmoja sekä niissä tapahtuneita muutoksia. Työssä tutkitaan sitä, millaisia diskursiivisia ja sosiaalisia käytänteitä korkotuki-instrumentin muovautuminen ilmentää ja peilataan niitä yleisiin kehityspoliittikkaa koskeviin diskursseihin ja merkityksenannon tapoihin. 2010-luvun tapahtumaketjua, jossa ensin Kataisen hallituksen poliittisella päätöksellä ajettiin alas korkotukiluottona tunnettu kehitysyhteistyöväline v. 2012 ja sen jälkeen Sipilän hallituksen kaudella (2015–2019) lanseerattiin uusi, samaan lainsäädäntöön perustuva Public Sector Investment Facility (PIF) -väline, tutkitaan kriittistä diskurssianalyysiä hyödyntäen. Sen avulla selvitetään, miten instrumentin olemassaoloa on yhtäältä haastettu ja toisaalta oikeutettu ja millaisia merkityksiä kehityspoliitikalle on prosessissa annettu.</p> <p>Tutkielman aineisto koostuu Suomen kehityspoliittikkaa ohjaavista ja linjaavista dokumenteista kuten kehityspoliittisista ohjelmista sekä ulkoministeriön korkotuki-instrumenttia koskevista ohjeistuksista, keskustelumuistioista ja muusta arkistomateriaalista. Tärkeän osan aineistoa muodostaa lisäksi touko-kesäkuussa 2019 kerätty haastatteluaineisto, joka koostuu viidestä puolistrukturoidusta teemahaastattelusta. Haastatellut henkilöt ovat keskeisiä korkotuki-instrumentin muotoiluprosessiin vaikuttaneita nykyisiä tai entisiä virkamiehiä, jotka ovat osallistuneet kehityspoliittisista korkotukiluotoista ja PIF-instrumentista käytyyn keskusteluun ja päätöksentekoon.</p> <p>Tutkielmassa todetaan, että korkotuki-instrumentista 2010-luvulla käydyssä keskustelussa vastakkain ovat asettuneet velvollisuudiskurssi ja uusliberalistiseen kehitysideologiaan pohjautuva tehokkuusdiskurssi, joista jälkimmäinen on 2010-luvun loppua kohden vahvistunut ja toiminut PIF-instrumentin olemassaolon keskeisenä oikeuttajana. Diskurssikamppailun ytimessä ovat olleet vastakkaisiksi rakennetut jännitteiset käsitteet, jotka on 2010-luvulla liitetty eritoten kehitysvaikutusten ja -tavoitteiden määrittelyyn sekä näkemyksiin eri toimijoiden rooleista niiden edistämiseksi ja muotoilussa. Jännitteet paikantuvat pääasiassa seuraavien aiheiden ympärille: kehitys köyhyydenvähentämisperiaatteena ja kehitys kokonaisvaltaisena prosessina, välittömien (suorien) ja välillisten (epäsuorien) kehitysvaikutusten välinen suhde, kehitystavoitteiden ja kaupallisten tavoitteiden välinen suhde, yksityisen ja julkisen sektorin suhde, sidotun ja sitomattoman avun suhde sekä yritysten ja voittoa tavoittelemattomien tahojen välinen suhde. Johtopäätös on, että 2010-luvun korkotukiprosessi kuvastaa laajempaa kehityspoliittista paradigman muutosta, joka on käytännössä tarkoittanut esimerkiksi yksityisen sektorin roolien laajentamista ja monipuolistamista kehitysyhteistyön kentällä.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Kehityspoliittikka, kehitysyhteistyö, kehitysrahoitus, yksityissektoriyhteistyö, kriittinen diskurssianalyysi		

Kiitokset

Haluan kiittää kaikkia niitä, jotka jakoivat ajatuksiaan ja kokemuksiaan haastattelujen muodossa tätä tutkielmaa varten. Keskustelut olivat inspiroivia ja hyvin opettavaisia – ehdottomasti tutkielman työstämisen antoisimpia osuuksia. Kiitos.

Suurkiitos ohjaajalleni Minna Hakkaraiselle, jonka kannustus, tuki ja kommentit olivat läpi prosessin korvaamattomia. Ohjauksessasi tutkielmaa oli ilo tehdä.

Kiitos perheenjäsenilleni ja ystävilleni, jotka paitsi varmistivat aivojen säännöllisen tuulettamisen, tarjosivat myös arvokkaita näkökulmia ja jaksoivat tarpeen vaatiessa työntää ylämäessä eteenpäin. Erityisen suuri kiitos Lotalle oikoluvusta, loistavista parannusehdotuksista ja lämpimästä kannustuksesta.

Kiitos Joonakselle aivan kaikesta.

Sisällys

1	JOHDANTO	6
1.1	Tutkimuksen tausta, tavoite ja tutkimuskysymykset	6
1.2	Tutkielman rakenne	8
1.3	Katsaus korkotukeen Suomen kehityspolitiikan välineenä.....	9
1.3.1	1950–1980: vientiluototuksen ensimmäiset vuosikymmenet	10
1.3.2	Sekaluottojen yleistymisen ja vientiluottokonsensuksen tarkentuminen	11
1.3.3	Korkotuki-instrumentti 2000-luvulla: korkotuetulla lainalla kehitysinvestointeja	12
2	TEOREETTINEN JA KÄSITTEELLINEN VIITEKEHYS.....	18
2.1	Kehitys tutkimuskohteena: kehitysteoriat, -strategiat ja -ideologiat	19
2.2	Yksityinen sektori kehitysyhteistyössä: uusliberalistisen talouspolitiikan raami	22
2.2.1	Politiikka ja talous – toisistaan erilliset vai erottamattomat?	25
2.2.2	Erilaisia käsitystapoja yksityisen sektorin ja kehityksen yhteyksistä.....	27
2.3	Avun ehdollistaminen: kehityspolitiikka valtion(intressi)politiikkana	32
3	TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT	36
3.1	Aineisto: politiikkapaperit ja haastatteluaineisto	36
3.2	Menetelmä: kriittinen diskurssianalyysi	38
3.3	ATLAS.ti-ohjelmisto analyysin työkaluna	40
4	KORKOTUKILUOTOISTA PIF-INSTRUMENTTIIN: VELVOLLISUUS- JA TEHOKKUUSDISKURSSIEN KAMPPAILU	44
4.1	Aluksi: korkotuki-instrumentti politiikkaohjauksen ytimessä	45
4.2	Korkotukiluottojen alasajon oikeutus: velvollisuusdiskurssin vahvistuminen.....	48
4.2.1	”Kehitysyhteistyössä velvollisuus on auttaa kaikista köyhimpiä”	50
	Jännite 1: jännite kaupallisten ja kehitystavoitteiden välillä	53
	Jännite 2: avun sitomisen ja vapaan kaupan edistämisen dilemma	55
	Jännite 3: omistajuuden periaate kehitysyhteistyössä	56
4.2.2	Yhteenvedo: korkotukiluottojen alasajo velvollisuusdiskurssin ilmentymänä	57
4.3	PIF-instrumentin oikeutukset: tehokkuusdiskurssin nousu	58
4.3.1	”Uusi kehityspolitiikka” ja Agenda2030: kehitys on kaikkien yhteinen ponnistus	60
4.3.2	Yksityinen sektori vipuvaikuttaa	61

4.3.3	<i>Kaikki saavat voittaa, myös Suomi ja suomalaiset yritykset</i>	63
4.4	Yhteenveto: korkotuki-instrumentti tehokkuusdiskurssin valossa	66
5	YRITYSTEN KEHITYSROOLI KORKOTUKI-INSTRUMENTIN KONTEKSTISSA	68
5.1	Välineellistäminen: yritys toimittajana	69
5.2	Vastuuttaminen: yritys vastuullisena tekijänä	71
5.3	Moraalinen velvoittaminen: yritys kehitystoimijana	73
5.4	Yhteenveto suomalaisyrityksille annetuista rooleista	75
6	KEHITYSPOLITIIKAN TEHOKKUUSDISKURSSI – KURSSI KOHTI SYNERGIOITA	78
	LÄHTEET	82

LIITTEET

- Liite 1. Haastattelurunko – puolistrukturoitu teemahaastattelu
- Liite 2. Lista analysoiduista dokumenteista
- Liite 3. Korkotuki-instrumentin vaiheet Suomen kehityspolitiikassa 2010-luvulla
- Liite 4. Laki kehitysmaille myönnettävistä korkotukiluotoista (1114/2000)
- Liite 5. Valtioneuvoston asetus kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista (1253/2000)
- Liite 6. OECD:n vientiluottokonsensuksen muotoutumisen virstanpylväät 1969–2018

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta, tavoite ja tutkimuskysymykset

Suomen korkotukiluottojärjestelmä kärsii vakavista suunnitteluun ja toteutukseen liittyvistä epäkohdista, jotka estävät sitä olemasta tuloksellinen kehitysväline. (...) Korkotukiluottojärjestelmä on kehityksen näkökulmasta vanhentunut. Parhaana pidetty ratkaisu on suositella hallittua vetäytymistä järjestelmästä. (von Weissenberg, Alikhani, Montes, Danino & Barceló, 2012, s. 8.)

Yllä oleva katkelma on Suomen kehityspoliittista korkotukijärjestelmää arvioineen evaluointiryhmän raportin varsin radikaali lopputulema vuodelta 2012. Evaluaation mukaan Suomen korkotukiluottojärjestelmä oli nyt tullut ratkaisevaan pisteeseen: vakavat puutteet Suomen korkotukiluottoinstrumentin tehokkuudessa, tarkoituksenmukaisuudessa ja kestävyudessa antoivat aihetta harkita koko järjestelmän asteittaista alasajoa.¹

Myöhemmin vuonna 2012 silloinen kehitysministeri Heidi Hautala päätti, ettei uusia korkotuella rahoitettavia hankkeita oteta enää käsittelyyn. Helmikuussa 2012 julkaistuun kehityspoliittiseen ohjelmaan kirjattiin, että ulkoministeriö ryhtyy kehittämään korkotukiluottoinstrumentin korvaavia, kehityspoliittisia tavoitteita edistäviä ja muuta kehityspoliittista keinovalikoimaa täydentäviä yhteistyömuotoja yhdessä yksityisen sektorin kanssa.

Korkotukiluottolainsäädäntöön ja kohdemaan julkisen sektorin investointien lisäämiseen perustuva kehitysyhteistyöväline oli tuolloin ollut osa Suomen virallista

¹ Ko. korkotukiluottojärjestelmän evaluointiprosessi oli useiden ulkoministeriölähteiden mukaan haastava ja osin puutteellinen, mistä johtuen osa raportin argumentaatiosta ja siitä johdetuista suosituksista on asetettu kyseenalaisiksi. Ulkoministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö (EVA-11) on kuitenkin hyväksynyt raportin ja todennut, että se valottaa hyvin korkotukiluottojen asemaa kehitys- ja kaupallisten intressien rajapinnassa sekä kysymyksessä sitomattomasta/sidotusta avusta. EVA-11:n mukaan ”raportin julkaisuhetkellä monet havainnoista on huomioitu ja niistä huolehditaan” (Kehitysevaluoinnin yksikön päällikkö Aira Päivöke raportin esipuheessa 27.1.2011).

kehitysyhteistyötä (*Official Development Assistance, ODA*) noin 25 vuotta, tarkalleen vuodesta 1987 eteenpäin. Tuona aikana se evaluoitiin viidesti, vuosina 1992, 1996, 1999, 2003 ja 2012, eikä koskaan kovin mairittelevin sanakääntein. Ulkoministeriön teettämien evaluointien lisäksi OECD:n kehitysapukomitean tekemässä vertaisarvioinnissa vuonna 2003 suositeltiin korkotukilainajärjestelmän sidonnaisuuden purkamista. Vertaisarvio vuodelta 2007 totesi, että vastoin tätä suositusta Suomi päätti jatkaa suomalaisiin toimituksiin sidottujen korkotukilainojen myöntämistä kehittyvien maiden julkiselle sektorille.

Korkotuki-instrumentti ei kuitenkaan ollut lopullisesti poissa. Vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen, helmikuussa 2016, julkaistiin uuden hallituksen kehityspoliittinen ohjelma, joka esitteli ”uuden sukupolven investointituen kehitysmaille”. *Public Sector Investment Facility*n eli PIF:n lähtökohta oli luoda Suomen kehityspoliittiseen instrumenttivalikoimaan kumppanimaan julkisen sektorin kapasiteettia vahvistava sekarahoitteinen kehitysyhteistyöväline. PIF perustui samaan lainsäädäntöön kuin korkotukiluottona tutuksi tullut järjestely.

Keskustelu korkotuki-instrumentin ympärillä on ollut värikästä. Vaikka sen määrärahaosuudet Suomen julkisesta kehitysyhteistyöstä ovat olleet suhteellisen pieniä (n. 1–4 prosenttia varsinaisesta kehitysyhteistyöstä), on se saanut osakseen sekä kritiikkiä että kannatusta niin julkisella, yksityisellä kuin kolmannellakin sektorilla. 2010-luvun tapahtumaketju ilmentää tätä hyvin: saman vuosikymmenen aikana eri hallituskokoonpanoissa instrumenttiin on kohdistettu painetta ensin sen alasajon ja sitten sen palauttamisen merkeissä.

Tämä tutkielma pureutuu korkotukiluottojen lakkauttamisen, PIF-instrumentin tarpeen identifioinnin ja sen valmistelun sekä käyttöönoton ympärillä käytyyn keskusteluun. Se kysyy, millaisia diskursseja aiheesta on tuotettu ja millaista päätöksentekoa diskurssit ovat oikeuttaneet. Korkotukiluotto/PIF -prosessissa mielenkiintoista on kehityspoliittikan jatkuvuuksien ja katkosten analyysi: miksi tiettyinä aikana korkotuki-instrumenttia on suosittu ja toisena taas ei? Kysymyksiin vastaaminen valottaa sitä,

millaista poliittista tahtotilaa instrumentit ovat heijastelleet tai heijastelevat tänä päivänä ja millaisia merkityksiä kehityspolitiikalle on prosessissa annettu.

Keskeiset tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten korkotukiluottolainsäädäntöön pohjautuvan kehitysyhteistyövälineen olemassaoloa on haastettu ja toisaalta oikeutettu Suomen julkisessa päätöksenteossa korkotukiluottojen alasajon ja PIF-instrumentin muotoiluprosessin yhteydessä 2010-luvulla? Millaista diskursiivista muutosta prosessi kuvastaa?
2. Millaisia rooleja yrityksille on annettu PIF-instrumentin muotoutumisen kontekstissa?

Vuonna 2016 lanseerattu PIF-instrumentti pohjautuu samaan korkotukiluottolainsäädäntöön kuin vuosina 1987–2012 käytössä ollut korkotukiluottoinstrumentti. Myös valtion talousarvioissa PIF-instrumentin määrärahat allokoidaan edeltäjänsä kanssa samalle momentille (24.30.66.9. Korkotuki-instrumentti). Molemmat kehitysyhteistyövälineet pohjautuvat kumppanimaan julkiselle sektorille myönnetyn luoton kehityspoliittiseen korkotukeen, joten termillä *korkotukiluotto* voidaan perustellusti viitata sekä vanhaan että uuteen instrumenttiin. Selvyyden vuoksi kuitenkin käytän vuosina 1987–2012 käytössä olleesta kehitysyhteistyövälineestä nimitystä *korkotukiluotto* ja vuonna 2016 käyttöönotetusta instrumentista nimitystä *PIF-instrumentti*, ellei asiayhteydestä käy muuta ilmi. Kun viittaaan yleisesti kehityspolitiikan kahdenvälisiin julkisen sektorin investointitukiin eli samanaikaisesti molempiin välineisiin, puhun *korkotuki-instrumentista*.

1.2 Tutkielman rakenne

Luvussa 1 käyn läpi tutkimuksen taustan, tavoitteet ja tutkimuskysymykset. Alaluku 1.3 on taustoittava osuus, jossa käsittelen lyhyesti korkotuen historiaa Suomen kehityspolitiikassa sekä esittelen instrumentin pääpiirteitä.

Luku 2 rakentuu käyttämäni teoreettisten ja käsitteellisten viitekehysten määrittelystä. Olen jakanut luvun kolmeen osaan: ensimmäisessä tuon esille tapoja, joilla kehitystä voidaan teoretisoida, toisessa käsittelen yksityisen sektorin rooleja kehitysyhteistyössä ja kolmannessa pohdin avun välineellistämiseen ja ehdollistamiseen liittyviä ilmiöitä.

Luku 3 esittelee käyttämäni aineiston sekä menetelmät.

Luvut 4 ja 5 ovat tutkielmani empiiriset luvut. Analyysiluvussa 4 tarkastelen instrumenttien muotoutumiseen liittyviä prosesseja ja diskursseja kriittistä diskurssianalyysimenetelmää soveltaen. Luvussa 5 pohdin samoin metodein sitä, millaisia rooleja ja vastuuta yrityksille on korkotukeen liittyvissä prosesseissa annettu.

Luku 6 kokoaa yhteen keskeiset löydökset ja johtopäätökset. Luvun lopussa esitän joitakin pohdintoja siitä, millaista jatkotutkimusta aiheesta olisi mielestäni tarpeen tehdä.

1.3 Katsaus korkotukeen Suomen kehityspolitiikan välineenä

Korkotukiluottoinstrumentti on Suomessa otettu virallisesti käyttöön vuonna 1987, kun korkotukiluottolaki säädettiin ja korkotuetuista lainoista tuli julkilausutusti osa Suomen julkista kehitysyhteistyötä (ks. laki kehitysmaille myönnettävistä korkotukiluotoista 1114/2000, esim. tutkielman liitteestä 4). Korkotuki-instrumentin lähtökohtia ymmärtääkseen on sitä kuitenkin tutkittava osana pidempää historiallista jatkumoa, jossa ennen varsinaisen juridisen pohjan luomista vuonna 1987 erilaisia vienti- ja kehitysluottoja oli käytetty pitkään osana Suomen ulkopolitiikkaa. Tässä luvussa käyn ensin lyhyesti läpi kaupp- ja kehityspoliittisen vienti- ja sekarahoituksen historiaa Suomen kontekstista käsin, minkä jälkeen esittelen nykymuotoisen korkotuki-instrumentin pääpiirteet.

1.3.1 1950–1980: vientiluototuksen ensimmäiset vuosikymmenet

Suomessa ensimmäiset vientiluotto- ja vientitakuulaitokset perustettiin 1950- ja 1960-luvulla. Tämä mukaili yleiseurooppalaista trendiä: Larjavaaran (1992, s. 348) mukaan toisen maailmansodan jälkeen teollisuuden käyttämätön kapasiteetti haluttiin valjastaa kansainväliseen kauppaan. Suuret vientikaupat kuten rakennusprojektit ja laitetoimitukset edellyttivät isoja investointeja, ja niitä ryhdyttiin rahoittamaan keskipitkin ja pitkin vientiluotoin.

Eri maiden luottolaitokset alkoivat kuitenkin pian kilpailla rahoitusehdoilla. 1970-luvulle tultaessa monissa maissa vientiä rahoitettiin erilaisin subventointitoimin, joista tyypillisimpiä erityisesti kehitysmaakaupan alalla olivat erilaiset korkotukijärjestelyt. Joissakin tapauksissa myös teollisuusmaiden välistä kauppaa rahoitettiin julkisesti tuetuin vientiluotoin (Larjavaara, 1992, s. 349).

Vientisubventioiden määrä saavutti huippunsa 1980-luvun alussa, jolloin subventioaste vientiluottojen arvoon nähden oli jopa neljännes. Korkea subventioaste ja samaan aikaan kehitysmaita koetellut velkakriisi vinoutuivat maailmankaupan rahavirtoja ja vääristivät markkinoita, mikä huolestutti päättäjiä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla esimerkiksi vuonna 1963 perustetun OECD:n vientiluottotyöryhmän piirissä. Tilanteen tasapainottamiseksi oli laadittava yhteiset pelisäännöt. Vuonna 1978 solmittu *Arrangement on Officially Supported Export Credits* eli vientiluottokonsensus määrittelee vientiluottokelpoiset maat, luottoajat ja lainan korot maan taloudellisen kokonaistilanteen perusteella (OECD, 2008; Larjavaara, 1992, s. 349). Sopimusehtoja seurataan tarkasti ja sopimukseen sitoutuneiden maiden tulee notifioida eli tehdä muille OECD:n konsensukseen sitoutuneille maille tiedäväksi luottoehtonsa erityisesti niissä tilanteissa, joissa rahoitusehdot poikkeavat normaaliehdoista (Larjavaara, 1992, s. 350–351). Vientiluottokonsensuksen muotoutumisen keskeiset virstanpylväät on koottu tutkielman liitteeseen 6.

Nykyään Suomessa korkotukiluottojen hankesyklissä Finnvera toimittaa notifikaation OECD:lle sen jälkeen, kun ulkoministeriö on alustavasti hyväksynyt hankkeen ja sille on

myönnetty alustava vientitakuu. Tällöin muilla OECD-mailla on mahdollisuus pyytää hankkeesta lisäselvityksiä 30 päivän kuluessa, mikäli ne katsovat sen rikkovan vientiluottokonsensuksen ehtoja. (Ulkoministeriö, 2018a.)

1.3.2 Sekaluottojen yleistyminen ja vientiluottokonsensuksen tarkentuminen

Vientiluottojen ohella 1970-luvulla Euroopassa yleistyivät niin kutsutut sekaluotot, jotka yhdistelivät kaupallista lainaa ja lahjamuotoista apua. Näissä luotoissa lahjamuotoisella avulla yleensä pienennettiin lainaosuutta. Sekaluotot olivat paitsi korkotuettuja, myös vientitoimituksiin sidottuja: ne oli käytettävä suurilta osin ostoihin siitä maasta, joka myönsi korkotuen. Lahja-aste näissä pehmeäehtoisissa luotoissa oli yleensä 20–35 prosenttia ja niiden takaisinmaksuajat olivat pitkät. Tavanomaisista vientiluotoista ne erosivat siis ehdoiltaan, mutta myös julkilausutuilta tavoitteiltaan. Niillä oli selkeästi määritelty kehitysapuaspekti ja niiden korkotuki- ja lahjaosuudet luettiin osaksi julkista kehitysapua (ODA). (Larjavaara, 1992; Koponen, 2005.)

Sekaluottojen volyymin kasvaessa ne herättivät kuitenkin keskustelua niiden kehitysvaikutuksista, sillä ne suuntautuivat usein vauraimpiin ja suurimpiin kehittyviin maihin ja lisäksi hankkeisiin, jotka olivat liiketaloudellisesti kannattavia. Myös niiden kilpailua vääristävää vaikutusta ja epäterveiden taloudellisten rakenteiden luomista kritisoitiin. Keskustelun myötä vientiluottokonsensusta päivitettiin 1990-luvulla niin kutsutun Helsinki-paketin muodossa. Sopimuksessa määriteltiin tarkemmin kehitysavuksi luettavien sekaluottojen kriteereitä: sekaluottokelpoiset maat kategorisoitiin BKT *per capita*n mukaan eikä luottoja saanut enää myöntää liiketaloudellisesti kannattaville hankkeille. Kyseeseen tulivat siis ainoastaan sellaiset hankkeet, jotka eivät voineet saada kaupallista rahoitusta muualta tai olivat niin pieniä (alle 2 milj. SDR), ettei niillä olisi mahdollisuutta maksaa kaupallisten ehtojen mukaisia kuluja. (Larjavaara, 1992, s. 353; OECD, 2008.)

Suomessa käytännössä kaikki Helsinki-paketin voimaantulon jälkeen myönnetyt korkotukiluotot ovat olleet julkiseksi kehitysavuksi kirjattuja suomalaisiin toimituksiin sidottuja sekaluottoja.

1.3.3 Korkotuki-instrumentti 2000-luvulla: korkotuetulla lainalla kehitysinvestointeja

Suomen korkotuki-instrumenttia sitovat OECD:n määrittelemä korkotukiluottokelpoisuus (vientiluottokonsensusopimus) sekä korkotukiluottojen myöntämistä säätelevä laki 1114/2000. Lain 1114/2000 ja sitä täydentävän valtioneuvoston asetuksen 1253/2000 mukaan päätöksen korkotuen myöntämisestä tekee ulkoministeriö Finnvera Oyj:n taatessa luottoon liittyvät riskit. Lisäksi valtion vientitakuulaki (422/2001) sanelee vientitakuutoimintaan yleisesti sovellettavat ehdot ja periaatteet. Luoton järjestäjinä voivat toimia suomalaiset tai Euroopan talousalueella (ETA) toimiluvan saaneet luottolaitokset. (Ulkoasiainministeriö, 2013; ulkoasiainministeriö, 2006, s. 3; ulkoministeriö, 2018a.²) Korkotukiluottojen myöntämistä säätelevä laki 1114/2000 ja sitä täydentävä valtioneuvoston asetus 1253/2000 löytyvät tutkielman liitteistä 4 ja 5.

Ulkoministeriön mukaan instrumentin tavoitteena on ”tukea kehitysmaiden julkisen sektorin investointeja, jotka ovat YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisia ja joissa hyödynnetään suomalaista osaamista ja teknologiaa” (ulkoministeriö, 2019). Korkotuen avulla rahoitetuilta hankkeilta edellytetään selkeitä kehitysvaikutuksia ja niiden tulee olla linjassa sekä kohdemaan omien kehitysohjelmien että Suomen kehityspoliittisten linjausten, esimerkiksi ihmisoikeus- ja tulosperspektiivisuutta koskevien ohjeiden kanssa (mt.). Vuonna 2016 lanseeratun PIF-instrumentin kohdemaat on rajattu vähiten kehittyneisiin maihin (LDC), matalan tulotason maihin (LIC) tai alemman keskitulotason maihin (LMIC) OECD:n maaluokituksen mukaisesti (ulkoministeriö, 2018a, s. 21).

Korkotuki-instrumentin momentille kohdennetut määrärahat vuosina 2006–2020 käyvät ilmi taulukosta 1. Korkotuen määrärahat ovat vaihdelleet kuudesta miljoonasta eurosta noin 26 miljoonaan euroon vuosittaisen keskiarvon ollessa noin 13,7 miljoonaa euroa kyseisellä aikavälillä. Suhteelliset osuudet Suomen varsinaisesta kehitysyhteistyöstä (ODA) ovat puolestaan vaihdelleet 0,7 prosentista 2,5 prosenttiin.

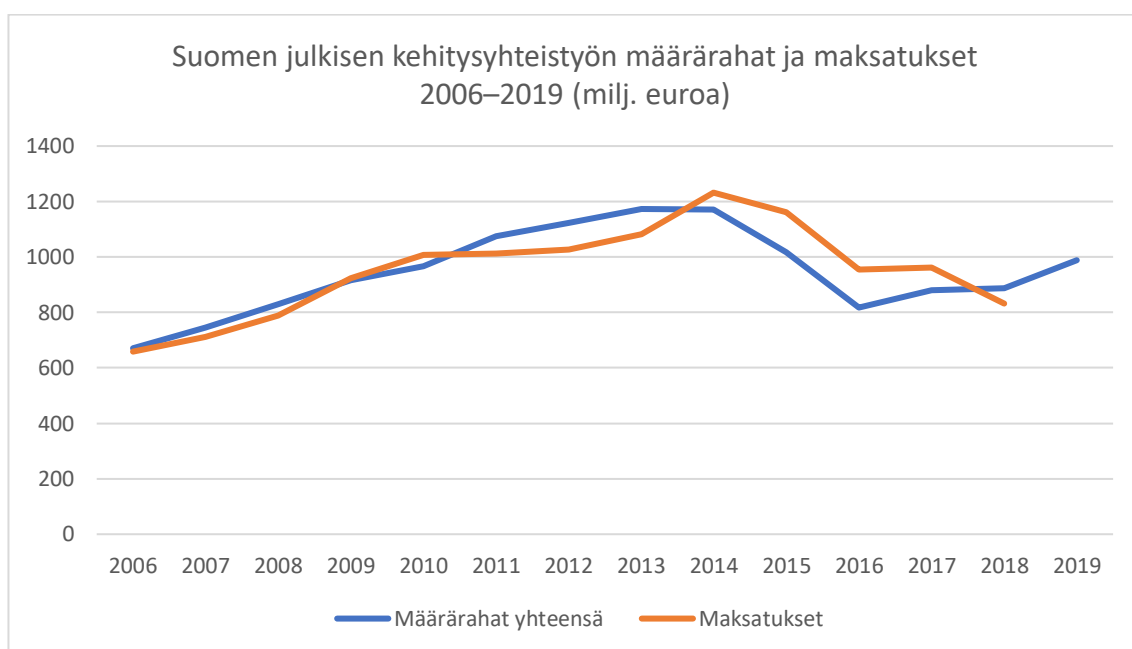
² Ulkoasiainministeriön nimi muuttui virallisesti ulkoministeriöksi 1.1.2018 (HE 131/2017). Tutkielmassa viitataan ko. tahoon sillä nimellä, mikä on lähteen julkaisuhetkellä ollut voimassaoleva virallinen nimi.

Tutkielman kirjoitushetkellä pääministeri Antti Rinne ja valtiovarainministeri Mika Lintilä ovat juuri tuoneet talousarvioehdotuksen eduskunnan käsiteltäväksi, joten vuoden 2020 tiedot perustuvat valtioneuvoston esitykseen päiväyksellä 7. lokakuuta 2019.

Korkotuen määrärahojen osuus Suomen julkisesta kehitysyhteistyöstä 2006–2019 (milj. euroa)															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
ODA	670,8	746,1	830,4	915,6	965,6	1073,8	1124	1173,1	1171,6	1016,4	817,7	881,2	886,3	988,7	1024,8
Korko-tuki	6,0	10,0	11,0	14,0	15,0	14,9	16,5	18,4	18,1	16,5	6,8	6,2	13,6	12,8	25,7
Osuus	0,89 %	1,34 %	1,32 %	1,53 %	1,55 %	1,39 %	1,47 %	1,57 %	1,54 %	1,62 %	0,83 %	0,71 %	1,54 %	1,29 %	2,5 %

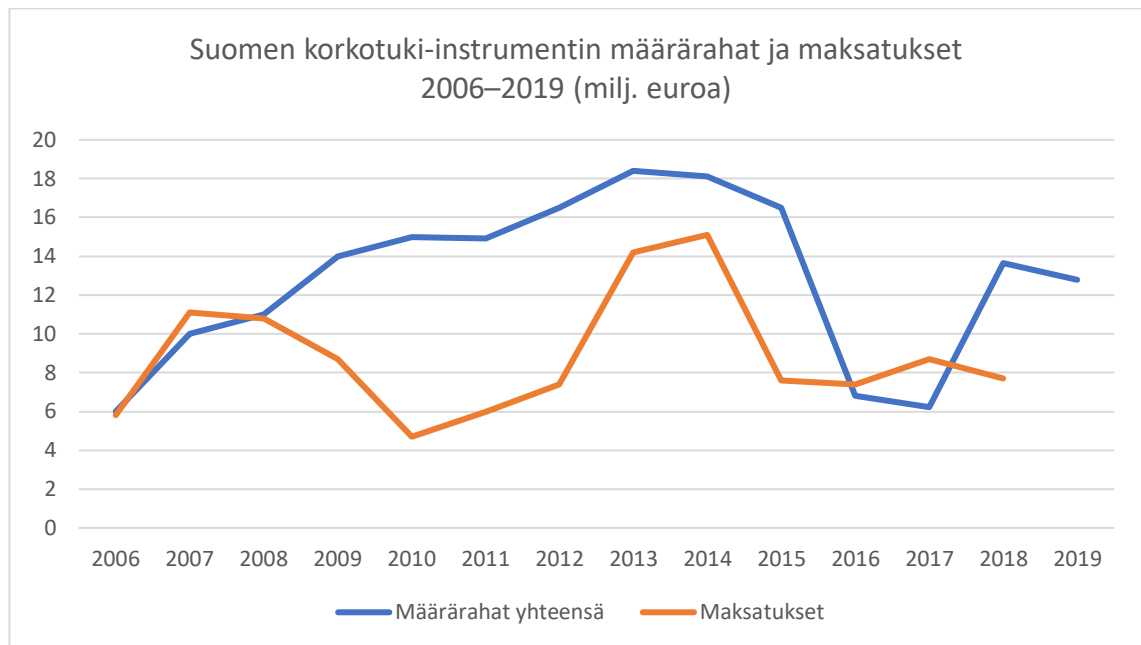
Taulukko 1. Korkotuki-instrumentin määrärahojen osuus Suomen julkisesta kehitysyhteistyöstä 2006–2019 (valtiovarainministeriö, 2019b; ulkoasiainministeriö, 2010). *Valtioneuvoston esitys 7.10.2019.

Olen koonnut tiedot Suomen julkisen kehitysyhteistyön ja korkotuki-instrumentin määrärahoista ja maksatuksista 2006–2019 kuvioihin 1 ja 2. Niistä ilmenee, että Sipilän hallituksen kehitysyhteistyöhön kohdistamat määrärahaleikkaukset vuonna 2015 vaikuttivat sekä julkiseen kehitysyhteistyöhön yleisesti että kehityspoliittiseen korkotukeen.



Kuvio 1. Suomen julkisen kehitysyhteistyön määrärahat ja maksatukset vuosina 2006–2019 (valtiovarainministeriö, 2019b; ulkoasiainministeriö, 2010).

Korkotuen osalta kuvaajassa on merkittävää vaihtelua niin määrärahoissa kuin maksatuksissa, mihin on 2010-luvulla ODA:n yleisten määrärahaileikkausten ohella vaikuttanut instrumentin hetkellinen lakkautus- ja uudelleenmuotoiluprosessi. Määrärahat tai maksatukset eivät kuitenkaan ole missään vaiheessa pudonneet nolleen, mikä johtuu siitä, että korkotukihankkeet ovat säännönmukaisesti hyvin pitkiä – osa yhä käynnissä olevista korkotukihankkeista on päätetty rahoittaa jo 90-luvulla.



Kuvio 2. Suomen korkotuki-instrumentin määrärahat ja maksatukset vuosina 2006–2019 (valtiovarainministeriö, 2019b; ulkoasiainministeriö, 2010).

Korkotuki-instrumentilla rahoitettujen hankkeiden valmistelu- ja toimeenpanoprosessiin osallistuu useita eri toimijoita koti- ja kohdemaassa. Tavallisesti sekä korkotukiluottojen että PIF-instrumentin hankesykli alkaa konseptipaperikierroksella ulkoministeriössä: yleensä konseptipaperin laatii ja toimittaa joko kohdemaan viranomainen (hankeomistaja) tai viejäyrittäjä (hanketoteuttaja) tai nämä kaksi yhdessä. Myös hankkeen rahoittamisesta kiinnostunut rahoituslaitos voi toimittaa konseptipaperin arvioitavaksi.

Konseptipaperin toimittamisen jälkeen hankkeen soveltuvuus arvioidaan ulkoministeriössä, Finnvera antaa hankkeelle alustavan arvion vientitakuusta ja ennen ulkoministeriön hyväksyntää hankkeesta teetetään vielä perusteellisempia ulkopuolisia

arvioita. Kun Finnvera on tehnyt tiedonannon eli antanut vientitakuusta notifikaation OECD:lle, edetään toimitussopimuksen tekoon ja toimittajan valintaan kohdemaan hankintalainsäädäntöä noudattaen. Hankintaprosessissa käytetään yleisesti joko suomalaisyrityksille suunnattua tarjouskilpailua tai suoria neuvotteluita yhden tai useamman tarjoajan kesken, mikäli kohdemaan lainsäädäntö sallii sen. Jälkimmäisessä tapauksessa ulkoministeriön tehtävä on arvioida, ettei kehitysyhteistyövaroista annettava tuki vääristä kohdemaan sisäisiä markkinoita ja että tarjoajan hinnat vastaavat maailmanmarkkinahintoja (ulkoministeriö, 2018a). Uuden PIF-instrumentin hankesykliin on lisäksi integroitu mahdollisuus hyödyntää YK:n hankinnoista ja toteutustuesta vastaavan erityisjärjestö UNOPSin tukea (ulkoministeriö, 2018b). UNOPSin tehtävänä on tukea kehitysmaata PIF-hankkeiden hankintaprosessissa ja vahvistaa sen kapasiteettia esimerkiksi koulutuksella, hankinta-asiakirjojen laadunvarmistuksella ja hankintaprosessin valvonnalla (ulkoministeriö, 2017a, s. 3).

Finnveran tehtyä lopullisen päätöksen takauksen myöntämisestä – edellyttäen, että muut OECD-maat eivät ole pyytäneet siitä lisäselvityksiä – antaa ulkomaankauppa- ja kehitysministeri allekirjoituksellaan hankkeelle lopullisen hyväksynnän. Tämän jälkeen aluksi ehdollisena tehty kauppasopimus astuu voimaan ja luottosopimus voidaan allekirjoittaa.

Hankkeen edettyä toimeenpanovaiheeseen on hankeomistajalla päävastuu sen toteuttamisesta ja seurannasta. Hanketta toteuttavan yrityksen tulee myös raportoida hankkeen etenemisestä. Hankkeen valmistumisen jälkeen sekä hankeomistaja että hanketoteuttaja toimittavat ulkoministeriölle loppuraportin, jonka tulee sisältää arvio hankkeen onnistumisesta toteutettavuusarvioinnissa esitettyihin tulostavoitteisiin nähden. Samalla arvioidaan hankkeen kestävyyttä. Kahden vuoden kuluttua hankkeen päättymisestä hankeomistaja raportoi vielä kehitysvaikutuksista, minkä perusteella ulkoministeriö voi vielä teettää hankkeesta jälkievaluoinnin.

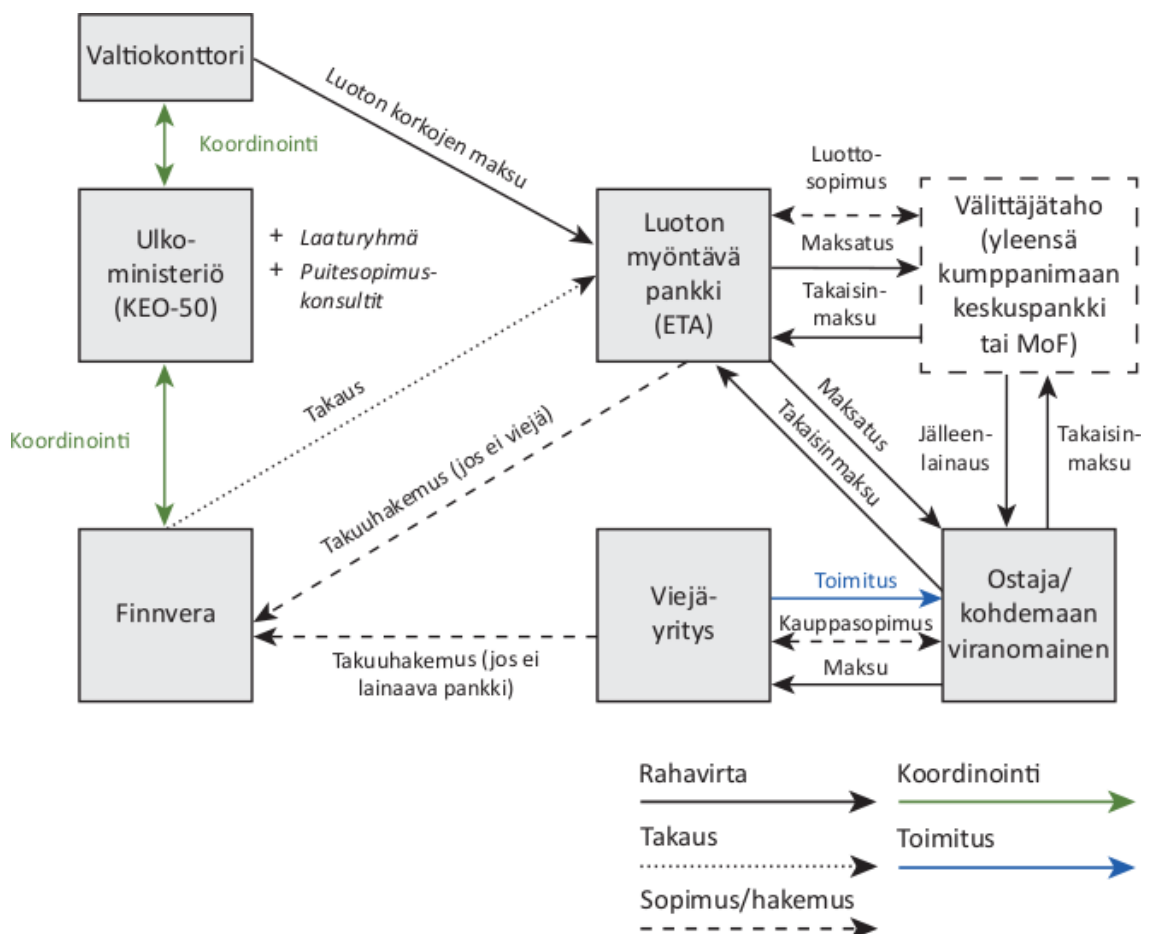
Tyypillinen hankevalmistelu- ja toimeenpanosykli on kuvattu seuraavalla sivulla kuviossa 3.



Kuvio 3. Korkotuki-instrumentilla rahoitettujen hankkeiden tavanomainen valmistelu- ja täytäntöönpanoprosessi. Yksinkertaistettu malli; hankevaiheiden määrä saattaa vaihdella hankkeittain. (Kuvio MN; tiedot ulkoministeriö, 2018a; von Weissenberg ym., 2012).

Korkotukihankkeita on pidetty melko monimutkaisina kokonaisuuksina, sillä niihin osallistuu monia toimijoita: Suomesta ulkoministeriön lisäksi Finnvera, valtiokonttori, viejäyritys ja mahdollisesti luoton myöntävä pankki (joka voi olla myös muualta Euroopan talousalueelta) ja kohdemaasta keskuspankki, valtiovarainministeriö sekä hankeomistaja eli ostava viranomainen tai muu julkisen sektorin toimija. Lisäksi toimintaa valvoo ja ohjaa OECD:n vientiluottotyöryhmä.

Alla oleva kuvio 4 esittelee korkotuki-instrumentin keskeisimpiä toimijoita ja niiden välisiä suhteita (sopimukset, koordinointi, rahavirrat).



Kuvio 4. Korkotuki-instrumentin toimijat ja toimijoiden väliset suhteet. Lyhenne MoF = Ministry of Finance. (Kuva MN von Weissenbergiä ym. mukaillen [2012, s. 44]).

2 Teoreettinen ja käsitteellinen viitekehys

Tässä luvussa käsittelen tutkielman teoreettista ja käsitteellistä viitekehystä.

Kehityspolitiikassa julkisen sektorin investointituet ovat niin kutsuttua sekarahoitusta, jossa lahjamoiton apu ja kaupallinen laina yhdistyvät. Instrumentilla on korkotukiluottolainsäädäntöön perustuva kaksoisrooli: kestävän kehityksen edistäminen instrumentilla rahoitettavan hankkeen kohdemaassa sekä Suomen omat kauppapoliittiset pyrkimykset (ks. laki kehitysmaalle myönnettävistä korkotukiluotoista 1114/2000 ja valtioneuvoston asetus 1253/2000, löytyvät myös tutkielman liitteistä 4 ja 5). Instrumenttina se yhdistelee eri sektorien toimijoita. Kehitysyhteistyöosuus on ulkoministeriön maksama korkosubventio, joka on osa kumppanimaan julkiselle sektorille myönnetystä lainasta, minkä lisäksi investointiluottoon voi sisältyä muitakin Suomen kehitysyhteistyövaroista myönnettävää tukea. Kumppanimaan toimeenpanija käyttää lainan ainakin osittain ostoihin Suomesta. Suomalaisyrityksellä on toimittajan rooli, mutta lisäksi se voi toimia hankkeissa aloitteellisena osapuolena; hanke usein käynnistyy yrityksen laatiman konseptipaperin arvioinnilla ulkoministeriössä. Näkökulmasta riippuu, millaisena tämä rooli nähdään ja mitä vastuita tai valta-asetelmia siihen sisältyy.

Instrumentin analyysi siis kytkeytyy laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun julkisen ja yksityisen sektorin tavoitteista ja rooleista kehityksessä ja kehitysyhteistyössä. On myös kysyttävä, millainen on se kehityskäsitys tai kehitysteoria, johon käytössä olevien instrumenttien oikeutus perustuu. Tutkielman aiheen kannalta on siis tärkeää huomioida kehityspolitiikan merkityksiin ja intresseihin pureutuva akateeminen tutkimus ja keskustelu.

Kehitykseen ja kehityspolitiikkaan liittyviä ilmiöitä tutkitaan useilla eri tieteenaloilla, esimerkiksi sosiologian, maantieteen, politiikan tutkimuksen, kansainvälisten suhteiden, taloustieteen, antropologian, historian ja väestötieteen kentillä (ks. esim. Cormier, 2018; Eagle, Macy & Claxton, 2010; Sachs & Schmidt-Traub, 2017). Oma taustani on kehitysmaatutkimuksessa, joka on monitieteellinen, normatiivinen ja

kriittinen tutkimusala (Potter, 2008a, s. 16–20; Koponen, 2016a, s. 11). Tämä vaikuttaa tutkielmani kysymyksenasetteluun ja lähestymistapaan ja on syytä tehdä tiettäväksi myös lukijalle. Tutkielmani tavoite on pohtia kriittisesti korkotuki-instrumenttiin ja kehityspolitiikkaan liittyviä ilmiöitä monesta eri näkökulmasta, mutta instrumentin evaluointi tämä ei ole – en tutki sitä, ”toimiiko” instrumentti vai ei, vaan sitä, millaisia diskursseja aiheesta on tuotettu. Koposen, Suoheimon, Rugumamun, Sharman ja Kannerin (2012, s. 16) sanoin ”kriittisyys ei lähtökohtaisesti tarkoita nyrpeää asennetta”, vaan asioiden, käsitteiden ja ajattelun perinpohjaista tarkastelua.

Aloitan teoreettisen luvun käsittelemällä kehityksen, kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön käsitteiden teoreettisia lähtökohtia. Sen jälkeen käsittelen erilaisia tapoja jäsentää ja teoretisoida kaupan ja kehityksen sekä yksityisen sektorin ja kehitysyhteistyön yhteyksiä. Teorialuvun päättää alaluku, jossa tarkastelen kehityspolitiikan suhdetta ulkopolitiikkaan laajemmin, minkä yhteydessä pohdin myös avun sidonnaisuuteen liittyviä ilmiöitä.

2.1 Kehitys tutkimuskohteena: kehitysteoriat, -strategiat ja -ideologiat

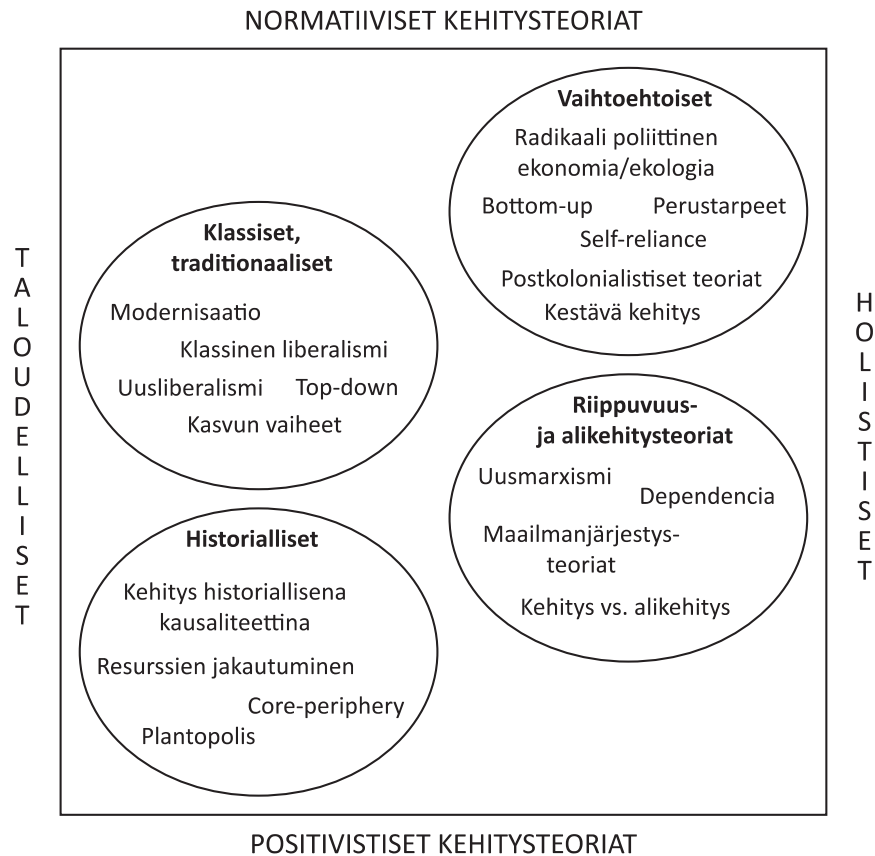
Kehityksen tutkimuksen kentällä itse kehityksen käsite on ollut keskustelun ja debatin kohteena vuosikymmeniä (Potter, 2008b, s. 83). Kehitysteorioita ja -teoreetikoita voidaankin jakaa eri suuntauksiin ja koulukuntiin sen mukaan, millaisia teoreettisia ja käsitteellisiä kantoja ne ottavat. Kehityksen käsitteen tutkiminen sisältää sekä teorian että käytännön tasot eli ne tavat, millä kehityksen ajatukset ja ideaalit pannaan käytäntöön. Esimerkiksi Hettne (1995, s. 15–16) esittää, että kehitysjattelun historiassa ’kehityksellä’ on viitattu kolmeen eri asiaan: kehitysteorioihin, kehitysstrategioihin ja kehitysideologioihin.

Potterin (2008b, s. 83) mukaan *kehitysteoriat* voivat olla karrikoidusti joko normatiivisia tai positivistisia. Ne siis joko ottavat kantaa siihen, miten asioiden tulisi olla (myös Koposen ’kehitys ideaalina’, esim. 2016b, s. 55) tai tutkivat sitä, miten asiat ovat historiallisesti olleet (kehitys historiallisena prosessina). *Kehitysstrategiat*

puolestaan ovat niitä käytännön tapoja, joilla yhteiskunnallista muutosta on saatu ja saadaan aikaan. Kehitysstrategia edellyttää aina toimijaa, kehitys on siis interventio ja tietoisista toimintaa jonkin tavoitteen saavuttamiseksi (Koponen, 2016b; s. 58–59). *Kehitysideologiat* ovat ajassa ja paikassa vaihtelevia käsityksiä siitä, millaista kehitystä on syytä edistää (Potter, 2008b). Niihin vaikuttavia tekijöitä voidaan paikantaa sosiaalisista, taloudellisista, poliittisista ja kulttuurisista käytännöistä.

Kehitysajattelua voidaan kategorisoida monin tavoin, esimerkiksi normatiiviset–positivistiset (kuten edellä) tai vaikkapa holistiset–taloustieteelliset. Edelleen jakoa voidaan tehdä esimerkiksi klassisiin ja traditionaalisiin lähestymistapoihin, historiallisiin ja empiirisiin lähestymistapoihin, radikaaleihin poliittisen ekonomian ja riippuvuusajattelun mukaisiin lähestymistapoihin sekä vaihtoehtoihin, postdevelopmentalistisiin lähestymistapoihin (Potter, 2008b, s. 86). Klassisiin ja perinteisiin käsitystapoihin kuuluvat teoretisoinnit (uus)klassiseen taloustieteeseen pohjautuvasta kehityksestä eli kehityksestä modernisaationa, teollistumisena ja/tai talouskasvuna (ks. esim. Rostow, 1960, s. 4–16; Smith, 1776; Keynes, 1936; Lewis, 1955). Historiallisen ja empiirisen kehitysajattelun esimerkistä käyvät teoriat kehityksestä globalisaationa (ks. esim. Levitt, 1983; Everett & Charlton, 2014; Hirst, Thompson & Bromley, 1996), joskin kategorisoinnilla on totta kai rajoitteensa, ja monet teoriat voidaan asemoida useaan laariin näkökulmasta tai tulkinnasta riippuen.

Riippuvuusajattelun strukturalistiseen tai jälkistrukturalistiseen koulukuntaan kuuluvia riippuvuus- ja alikehitysteoreetikoita ovat esimerkiksi Frank (1967) ja Wallerstein (1992), lisäksi maailmanjärjestysteorioista ovat kirjoittaneet esim. Gills (1992) ja Szymanski (1981). Vaihtoehtoihin kehitysteorioihin lukeutuu suuri määrä erilaisia postkolonialistisia, postdevelopmentalistisia ja kehityksen käsitteen kokonaan hylkääviä teoretisointeja.



Kuvio 5. Esimerkki kehitysteorioiden kategorisoinnin viitekehyksestä akseleilla normatiiviset–positivistiset ja taloudelliset–holistiset Potteria ym. (2008b, s. 84) mukaillen.

Tässä tutkielmassa otan lähtökohdaksi kehityksen interventiona ja osana developmentalistista kompleksia, kuten Koponen (2016b, s. 59–61) ja edelleen Koponen ja Seppänen (2016, s. 341–375) asian esittävät. Kehitys käsitetään siis tietoisena toimintana, jota eri toimijat (kansallisvaltiot, instituutiot, yksityiset organisaatiot, yksittäiset kansalaiset) tahoillaan edistävät tiettyjen kehitysideaalien ohjaamina. Potterin (2008b) ja Hettinen (1995) ajatuksia mukaillen *kehitys* nähdään toimintana, jonka strategioita ja käytännön toimia muovaavat tietyt ajassa ja paikassa vaihtelevat kehitysideologiat, käsitykset siitä, mikä on hyvää ja tavoiteltavaa kehitystä. Kehitysideologiat täten esimerkiksi määrittävät sen, millaisia kehitysyhteistyöinstrumentteja käytetään ja miten resursseja allokoidaan – ja toisaalta erilaiset näkemykset ideologioista ja parhaista strategioista aiheuttavat paikoin kiivastakin keskustelua eri toimijoiden kesken, kuten korkotuki-instrumentin kohdalla käy ilmi.

2.2 Yksityinen sektori kehitysyhteistyössä: uusliberalistisen talouspolitiikan raami

Useat tutkijat ovat todenneet, että nykyisen kehityspolitiikan juuret ovat uusliberalistisen talouspolitiikan nousussa hegemonia-asemaan 1980-luvulta alkaen (Craig & Porter, 2006; Küblböck & Staritz, 2014; Schulpen & Gibbon, 2002).

Uusliberalistiseen talouspolitiikkaan sisältyy ajatus siitä, että kehitys ja talouskasvu ovat toisistaan erottamattomat, ja keskeiset talouskasvuun positiivisesti vaikuttavat tekijät ovat niitä, joita kehityshintventioiden kannattaa pyrkiä edistämään. Nykyinen kehitysparadigma seuraa suhteellisen yksinkertaista logiikkaa: Schulpenin ja Gibbonin (2002, s. 1) mukaan siinä esitetään, että a) kehityksen päätavoite on köyhyyden väheneminen, b) kehitykselle keskeistä on talouden kasvaminen, c) talous kasvaa parhaiten yksityisen sektorin kautta ja d) valtiovallan tehtävä on varmistaa, että yksityisellä sektorilla on toimintaedellytyksiä ja kasvu vähentää köyhyyttä.

Kyseinen paradigma selittää osaltaan sitä, miksi yksityissektoriyhteistyö on saanut huomattavissa määrin jalansijaa kansainvälisessä kehityspolitiikassa viime vuosina ja näkynyt niin kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä käsittelevissä keskusteluissa kuin kehitysyhteistyön määrärahoissa.

Kehitysyhteistyötoimijat, kuten valtiot ja monenkeskiset instituutiot, katsovat siis yksityisen sektorin suuntaan. Yksityinen sektori nähdään yhtenä avaintekijänä kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa, sillä yritysten innovaatiot, osaaminen ja resurssit halutaan mukaan ratkomaan kansainvälisiä kehityshaasteita. YK:n Agenda2030-ohjelma nostaa yritykset esille sekä toimijoina että resurssilähteenä (valtioneuvoston kanslia, 2018). Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden vuonna 2017 allekirjoittama eurooppalainen kehityspoliittinen konsensus alleviivaa yksityisen sektorin roolia kestävässä kehityksessä (Euroopan unioni, 2017): vastuullinen ja inklusiivinen rahoitustoiminta, sijoittaminen ja kauppa ('kaikkien kauppa', mt., s. 11) ovat konsensuksen mukaan prosessissa välttämättömiä. Samaten vuonna 2011 Busanissa järjestetty OECD:n korkean tason kokous avun tuloksellisuudesta on piirtänyt keskustelun suuntaviivoja: kokouksen loppuasiakirjassa todetaan, että perinteinen Pohjoinen–Etelä -yhteistyömalli, jossa toimijat ovat jakautuneet avun

antajiin ja vastaanottajiin, on laajentunut, ja nykyajan monimutkainen yhteistyöarkkitehtuuri edellyttää eri sektoreiden yhteisiä ponnisteluja kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Asiakirja kutsuu ”niin julkisen kuin yksityisen sektorin edustajat ja organisaatiot tutkimaan aktiivisesti mahdollisuuksia edistää samanaikaisesti kannattavaa liiketoimintaa ja myönteisiä kehitysvaikutuksia, jotta niistä tulee toisiaan vahvistavia” (Busan Partnership Agreement, 2011, s. 10).

Küblböck ja Staritz (2014, s. 5) toteavat, että 2000-luvun aikana on tapahtunut murros, jossa yrityksille on annettu entistä proaktiivisempi rooli globaalien kehityshaasteiden ratkaisemisessa. Yksityinen sektori nähdään tasaveroisena kumppanina muiden kehitysyhteistyötoimijoiden ohella suunnittelemassa, rahoittamassa ja toimeenpanemassa kehitysyhteistyötä. Murroksen taustalla on maailmantalouden, kansainvälisten kilpailuasetelmien ja samalla kehityspolitiikan muuttuvat dynamiikat, minkä seurauksena kehitysrahoitusta on suunnattu enenevissä määrin yksityisen sektorin investointeihin. Samalla kun valtioiden julkiset kehitysyhteistyövarat ovat kääntyneet laskuun, ovat yksityisen pääoman, investointien ja sekarahoituksen määrät huomattavasti kasvaneet. Monenkeskisten kehitysrahoituslaitosten, erityisesti Maailmanpankin ja sen alaisuudessa toimivan Kansainvälisen rahoitusyhtiö IFC:n lainamuotoisen kehitysrahoituksen suuntaaminen yksityisen sektorin investointeihin on vauhdittanut paradigman muutosta.

Maailmanpankki on yksi maailman suurimmista kehitysrahoittajista, ja sen ja muiden suurien kehitysrahoituslaitosten asettamat agendat ovat sekä muovanneet että seuranneet laajempia politiikan ja maailmantalouden muutoksia (Craig & Porter, 2006, s. 1–2). Kehityspolitiikassa Maailmanpankki on profiloitunut markkinavetoisen talouskasvun ja kehityksen yhteyden puolestapuhujana, mikä on näkynyt sen strategioissa perustamisvuodestaan 1944 lähtien. Vaikka sen toiminnan painopistealueet ovat ajan saatossa vaihdelleet esimerkiksi 80-luvun rakennesopeutusohjelmista 90-luvun lopulla muotoiltuun ”pehmeämpään” köyhyyden vähentämistä ja hyvää hallintoa korostavaan agendaan, on nimenomaan Maailmanpankkia kiittäminen sen konsensuksen luomisesta, jonka mukaan kehityksen

ehtona on köyhimpien maiden integroituminen globaaliin kapitalistiseen talousjärjestelmään (mt., 2).

1990-luvulla muotoillun Maailmanpankin toimintaa ohjaavan Washingtonin konsensuksen mukaan maailman kehityshaasteita on ratkottava ennen kaikkea talouskasvulla ja kehitysmaiden hintavakautta turvaamalla. Inflaation torjunta sekä tarjontapohjainen talouspolitiikka, rahan tarjonnan kontrollointi sekä yksityisen sektorin kapasiteetin vahvistaminen nimettiin tuolloin keskeisimmiksi tekijöiksi köyhyyden vähentämisessä maailmanlaajuisesti. Maailmanpankin vuoden 1997 *World Development Reportista* lähtien kehitys on mielletty sektorien väliseksi yhteistyöprosessiksi ja valtio ja markkinat nähty toistensa kumppaneina (Orford & Beard, 1998, s. 195). Vaikka edellisten vuosikymmenten laajasti kritisoidut rakennesopeutusohjelmat olikin lakkautettu, Maailmanpankin kehityskäsitys nojasi edelleen vahvasti talouskasvun ja köyhyyden vähentämisen yhteyteen.

Maailmanpankkia analysoineet tutkijat ovat todenneet, että omassa kontekstissaan rakennesopeutusohjelmien hylkääminen oli merkittävä tekijä kohti sellaista retorista muutosta, jossa kehityksen esteet tunnustetaan sosiaalisiksi ja rakenteellisiksi ongelmiksi, jotka eivät ole ratkaistavissa ainoastaan rakennesopeutuksen ja talouden vakauttamisohjelmien avulla (Sorsa, 2007, s. 99; Stiglitz, 2003, s. 34). Ulkoapäin sanellun rakennesopeutuksen sijaan ryhdyttiin puhumaan kehitysmaiden omistajuudesta ja oikeudesta määritellä omat kehitysagendansa, mutta perimmäinen uusliberalistinen ajatus kehityksen ja talouskasvun yhteydestä säilytti asemansa keskeisenä kehitysparadigmana. Tämä näkyy esimerkiksi Maailmanpankin vuoden 2002 raportissa, jonka mukaan väestö nousee köyhyydestä, kun maat rakentavat toimintansa kahden kehityksen pylvään päälle: ”hyvän liiketoimintaympäristön rakentamisen päälle, jossa yksityiset yritykset investoivat, luovat työpaikkoja ja edistävät kestävästä kasvusta, sekä köyhien ihmisten voimaannuttamisen päälle siten, että he osallistuvat kehitykseen” (Maailmanpankki, 2002, s. 13; käännös MN).

Pettymys epäonnistuneisiin rakennesopeutusohjelmiin ja Aasian vuoden 1997 finanssikriisi nostattivat Washingtonin konsensukseen kohdistuneen kritiikin aallon,

mutta uusliberalistisen kehitysideologian taustalla ollut globaali kapitalistinen hallintajärjestelmä oli liian hegemoninen tullakseen täydellisen kyseenalaistetuksi. Sheppardin ja Heitnerin (2010, s. 193) mukaan niin kutsutut vaihtoehtoiset mallit – tärkeimpinä post-Washingtonin konsensus ja ”uusi keynesiläisiä periaatteita seuraava kehitystaloustiede” – ovat lähinnä globaalin kapitalistisen hallinnon uudelleenmuotoiluja, jotka pikemminkin vahvistavat kuvitelmaa kapitalismista ratkaisuna hyvinvoinnin ja resurssien epätasa-arvoiseen jakautumiseen kuin haastavat sitä.

2.2.1 Politiikka ja talous – toisistaan erilliset vai erottamattomat?

Kysymys eri sektoreiden rooleista kehityksessä on monitahoinen ja vaikea, sillä siihen sisältyy keskustelu siitä, miten ja miksi eri yhteiskunnan osat toimivat kuten toimivat. Kyse on mitä suurimmissa määrin politiikasta. Maailmanpankin entinen pääekonomisti Joseph Stiglitz on kuitenkin huomauttanut, että Washingtonin konsensuksessa pankin toimia käsiteltiin lähinnä teknisinä, vaikka niillä oli mitä merkittävin poliittinen sisältö (Stiglitz, 1999, s. 14). Myös Suomen valtiovarainministeriön toteamasta käy ilmi, että politiikka ja talous nähdään ainakin jossain määrin toisistaan erillisinä kokonaisuuksina:

Vaikka Maailmanpankin mandaatti ei ole poliittinen vaan taloudellinen, pankki haluaa edistää myös hyvää hallintoa ja korruption vastaista toimintaa jäsenmaissa. (Valtiovarainministeriö, 2019a.)

Stiglitz on peräänkuuluttanut taloustieteen ja -politiikan poliittisen luonteen huomioimista – talouspolitiikan muovailun ei tulisi olla ainoastaan taloustieteilijöiden, ekonomistien ja teknisten asiantuntijoiden päänvaiva, mutta käytäntö on osoittanut, että poliittiset linjanvedot tehdään usein huomattavan teknisten analyysien ja matemaattisesti mallinnettujen syy-seuraussuhteiden perusteella. ”Talouden tila ei ole luettavissa lämpömittarista”, toteaa käytäntöön kriittisesti suhtautuva Stiglitz (1999, s. 14).

Myös Tania Murray Li (ks. esim. 2007; 2011), James Ferguson (ks. esim. 1994; 2010) ja Nikolas Rose (1999) ovat kirjoittaneet uusliberalistisesta kehikosta, jossa kaiken

läpäisee perustavanlaatuinen käsitys ihmisestä rationaalisena olentona. Tämä ihminen tekee valintansa hyötyajattelun (*costs and benefits*) perusteella; maailmasta, jossa sosiaalinen kanssakäyminen ja käyttäytyminen on mahdollista kaavoittaa, ja jossa ”kehitys” tarkoittaa ihmisten vastuunottoa omasta hyvinvoinnistaan, osallistumista markkinoiden toimintaan ja ”voimaantumista” tehdä taloudellisesti järkeviä päätöksiä. Tässä näkemyksessä valtion rooli on ennen kaikkea mahdollistaa sellainen markkinoiden toiminta, johon ”rationaaliset ja yritteliäät” ihmiset voivat osallistua. Erinäiset kehitysinterventiot puolestaan suunnitellaan ja toimeenpannaan siten, mikä on Lin (2011, s. 99) mukaan hallinnolle ominaista: jotta hallinto saa oikeutuksen, on sen kyettävä yhdistämään identifioimansa ongelmat ratkaisuihin hyvin systemaattisella tavalla; käytännössä hallinnon ”rationaali” määrittelee toimintansa rajat, tekee näkyväksi tietyt asiat ja jättää huomiotta toiset, kerää tietoa rajojensa sisältä ja ottaa käyttöön tekniikoita ja käytänteitä, jotka asettuvat tukemaan omaa prosessiaan.

Fergusonin teoksessa *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho* (1994) samankaltainen rationaali saa kutsumanimen *anti-politics machine*, joka kehityspolitiikan kontekstissa toimii kehitysinterventioiden oikeuttajana uusliberalistisessa järjestelmässä. Kehitysyhteistyön oikeutus ja hallinnon toimien legitimointi edellyttää Fergusonin (mt.) mukaan perustavanlaatuisesti poliittisten kysymysten käsittelemistä teknisinä ongelmina, joihin on löydettävissä tekninen ratkaisu. Ferguson esittää, että aikaan ja paikkaan sidottuna, sosiaalisesti konstruoituna konseptina kehitykseen liittyy aina valta-asetelmia, joiden puitteissa luodaan paitsi se objekti, josta voidaan saada tietoa, myös tiedon reunaehdot. Tämä tieto määrittää sen, miten kehitysinterventiot rakennetaan, organisoidaan ja legitimoidaan, ja tämän tiedon valossa myös niiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan. Tuloksena on niin kutsuttu kehityksen ikiliikkuja, *development apparatus*, joka oikeuttaa itse itsensä omalla kielellään (mt.). Tämän ikiliikkujan tuottama diskurssi on niin hegemoninen ja monin paikoin kyseenalaistamaton, että sen valossa ”kehitys” yhteiskunnallisena prosessina näyttäytyy meille varsin luonnollisena ja universaalina tosiasiana. Intressikamppailujen ja erilaisten valta-asetelmien häivyttäminen – epäpolitisointi – onkin siis itse asiassa tietoisesti valittu poliittinen strategia (Ferguson, 1994).

2.2.2 Erilaisia käsitystapoja yksityisen sektorin ja kehityksen yhteyksistä

John White kirjoitti vuonna 1970 julkaisemassaan kirjassa *The Politics of Foreign Aid*, että kahdenvälisessä, lahja-apuun perustuvassa maaohjelmamuotoisessa kehitysapujärjestelmässä ilmenneet puutteet ja ongelmat ovat saaneet kehitysyhteistyötoimijat etsimään uusia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia yksityiseltä sektorilta. Toisinaan saattaa kuitenkin olla epäselvää, mitä sillä itse asiassa tarkoitetaan; puhutaan kaupasta ja kehityksestä, *Aid for Trade*stä, yksityissektoriyhteistyöstä, *Private Sector Development* -käsitteestä ja niin edelleen. Puhuttaessa yksityisestä sektorista ja kehitysyhteistyöstä saatetaan viitata esimerkiksi yhtäältä suomalaisten yritysten osallistumiseen ja toisaalta kehitysmaiden yksityisen sektorin kehittämiseen. Jäsentelen seuraavaksi eri tapoja käsitteellistää yksityistä sektoria kehityksessä ja kehitysyhteistyössä.

White (1970, s. 190–192) erottaa kauppa ja kehitys -keskustelussa kolme päälinjaa, jotka usein sekoittuvat, vaikka eri linjat pohjautuvat erilaisiin kehityskäsityksiin (kehitysstrategioihin ja -ideaaleihin) ja niillä on erilaiset tavoitteet.

1. Kehitysavusta kauppaan; lineaarinen jatkumo. Kehitysapu nähdään väliaikaisena vaiheena kohti tilannetta, jossa lahjamuotoinen apu korvautuu lopulta ulkomaankaupan ja yksityisten investointien rahavirroilla. Kehitysavun tavoite on auttaa kohdemaan talouksia kasvamaan siten, että ne ovat lopulta tarpeeksi kehittyneitä houkuttelemaan ulkomaista pääomaa ja investointeja. Molempia tarvitaan, mutta eri aikoina. Kehityksen ajurit: ensin avunantajan ja kumppanimaan julkiset sektorit, sen jälkeen yksityiset sektorit. Toisin sanoen ensin toimijana on valtio, jonka jälkeen vapaat markkinat toimivat kehityksen pääasiallisena moottorina.
2. Kauppa parhaana kehitysavun muotona; kaupan tulisi korvata kehitysapu, sillä apu on epäonnistunut tehtävässään. Ainoastaan kauppaa tarvitaan. Kehityksen ajuri: yksityinen sektori/vapaat markkinat.
3. Kauppa ja kehitysapu rinnakkaisina, toisiaan täydentävinä mekanismeina kehityksessä. Molempia tarvitaan samanaikaisesti. Kehityksen ajurit:

avunantajan ja kumppanimaan julkiset ja yksityiset sektorit yhdessä. Toisin sanoen valtion ja vapaiden markkinoiden yhteiset kehitysponnistelut.

Whiten kolmen päälinjan teoretisoinnissa on toki omat rajoitteensa, sillä kategorisoinnissa on aina liian yksinkertaistuksen vaara. Voidaan esimerkiksi kysyä, mitä rajoja käytetyt käsitteet asettavat ja mitä ne ottavat annettuna. Valtio vs. markkinat on varsin klassinen vastakkainasettelu ja filosofisen debatin kohde – tästä lisää sivulla 31.

Parhaimmillaan malli antaa kuitenkin eväitä pohtia sitä, millaisia kehitysideaaleja esimerkiksi julkisen kehitysyhteistyön taustalla on, mihin kehitysajattelun suuntaukseen interventiot perustuvat ja mihin ne pyrkivät. Monien kehitysyhteistyötä harjoittavien maiden kohdalla lienee perusteltua olettaa, että ainakin julkisen vallan diskurssit asettuvat puoltamaan sekä mallien 1 että 3 näkemyksiä – muutenhan kehitysyhteistyötä ei lainkaan tehtäisi julkisin varoin – mutta ne saattavat olla osin päällekkäisiä. Joka tapauksessa näkemykset seuraavat uusliberalistista kehitysparadigmaa, jossa talouskasvu on sekä kehityksen syy että seuraus, ja julkisen kehitysyhteistyön tehtävä on siten tähdättävä siihen, että talouskasvun kautta köyhyys vähenee ja väestön elintaso kohenee.

Entä yritysten konkreettinen toimijuus ja vastuunjako muiden kehitysyhteistyötoimijoiden kanssa? Mitä rooleja yrityksillä voi olla, sikäli kun klassisen talousteorian mukaan yksityinen ja julkinen sektori ovat toimintalogiikaltaan erilaiset? Di Bellan, Grantin, Kindornayn ja Tissotin (2013) mukaan tutkimusta yksityisen sektorin toimijoiden rooleista verrattuna ”perinteisiin” kehitysyhteistyötoimijoihin ei ole juuri tehty, vaikka aihetta käsittelevä tutkimus osoittaa, että yksityisen sektorin yhteydet kehitysyhteistyökenttään ovat vahvistuneet ja monipuolistuneet.

Di Bella ym. (2013, s. 9–12) esittelevät kolme yksityisen sektorin ja kehityksen yhteyksiä ja vastuunjakoa koskevaa mallia, jotka kirjoittajien mukaan esiintyvät keskusteluissa usein päällekkäin ja lomittain. Mallit on koottu taulukkoon 2 (s. 30).

Ensimmäisessä mallissa yksityisen sektorin kehitys nähdään välttämättömänä kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa, jolloin kehityksinterventio kohdistetaan kehittyvän maan yksityisen sektorin kapasiteetin vahvistamiseen. *Private Sector Development* on toimintaa, jonka tavoitteena on suotuisan liiketoimintaympäristön luominen, joka saa aikaan talouskasvua, investointeja ja esimerkiksi verotuloja. Tässä mallissa itse yksityisen sektorin rooli kehitystoimijana on kapea, eikä yritysten vastuulle jää kuin hyvä liiketoiminta-ajattelu ja voiton maksimointi normaalin bisneslogiikan mukaisesti. Keskeisenä toimijana on julkinen sektori, joka ikään kuin mahdollistaa interventioillaan yksityisen sektorin toiminnan kohdemaassa. (Di Bella ym., 2013.)

Toisessa Di Bellan ym. (2013) esittelemässä mallissa yksityisen sektorin toimijuus vahvistuu: *Private Sector in Development* korostaa yritysten voitontavoittelun lisäksi yritysvastuuta, johon valtiollisten toimijoiden tulisi yrityksiä ohjata. Olennaista on sen tiedostaminen, että yritystoiminta saa aikaan sekä positiivisia että negatiivisia kehitysvaikutuksia, jotka edellyttävät seurantaa.

Kolmas malli, *Private Sector Engagements for Development* (Di Bella ym., 2013) asemoi yritykset aktiivisiksi kehitystoimijoiksi, jotka tulee huomioida innovaatio- ja resurssilähteenä ja joiden toimintaa ohjaa julkilausuttu tavoite saada aikaan myönteisiä kehitysvaikutuksia koko yhteiskunnassa. Kehitystoimijoina yritykset eivät ainoastaan luo talouskasvua, vaan osallistuvat lisäksi poliittiseen keskusteluun, jakavat tietoa ja parhaita käytänteitä, vahvistavat eri sektoreiden kapasiteettia sekä toteuttavat kehitysyhteistyöhankkeita yhdessä valtiollisten toimijoiden sekä kolmannen sektorin kanssa. Yksityisen sektorin voitontavoitteluun perustuva toimintalogiikka ja kehityspyrkimykset eivät sulje toisiaan pois.

Puhuttaessa yksityisen sektorin roolista kehityksessä on huomioitava käsitteelliset erot. Edellä kuvattu Di Bellan ym. (2013) malli erottelee *Private Sector Development* -käsitteen kahdesta muusta niin, että jälkimmäisissä yrityksillä on proaktiivisempi rooli: tässä mallissa *Private Sector Development* (PSD) on toiminnoiltaan vähemmän holistista kuin kaksi muuta. Kuitenkin muussa tutkimuskirjallisuudessa (esim. Schulpen

& Gibbon, 2002) PSD voi olla kattokäsité monenlaiselle toiminnalle, jossa julkisen ja yksityisen sektorin toimijuudet vaihtelevat. Samoin kuin Di Bellan ym. (2013) käsitteellistyksessä, voi yksityinen sektori olla mukana monella tavalla välillisesti tai välittömästi sekä avunantajamaan että kumppanimaan kautta. Esimerkiksi korkotuki-instrumentin kohdalla julkinen kehitysyhteistyö (ODA) on avunantajamaalta kumppanimaan julkiselle sektorille annettua korkotukea, joka mahdollistaa kaupallisella lainalla rahoitettavan projektin toteutumisen. Toimeenpanijana ja hankeomistajana on siis kumppanimaan viranomainen, kun toteutuksesta vastaa (ainakin osin suomalainen) yksityinen yritys. Koska kyseessä on kysyntävetoinen instrumentti ja mahdollisten toteuttajien määrä rajallinen, on ulkoministeriön varmistettava, että yrityksen tarjoama on laadukas ja täyttää esimerkiksi kehitysvaikutuskriteerit (Ulkoasiainministeriö, 2017a).

	Yksityisen sektorin kehitys (<i>Private Sector Development</i>)	Yksityinen sektori kehityksessä (<i>Private Sector in Development</i>)	Yksityinen sektori kehitystoimijana (<i>Private Sector Engagements for Development</i>)
Intervention tekijä	Valtiolliset toimijat ja viralliset kehitysyhteistyö-organisaatiot	Valtiolliset toimijat ja viralliset organisaatiot ohjaajina ja valvojina	Valtiolliset toimijat ja yksityinen sektori yhdessä
Intervention kohde	Kohdemaan yksityinen sektori	Yksityisen sektorin toimijat kaikkialla	Avunantaja- ja kohdemaan yksityinen ja julkinen sektori
Pääasiallinen yhteistyö-muoto	"Aid for Trade": Rahoitus avunantajalta kumppanimaan hallinnolle, joka tukee yksityisen sektorin toimintaa	Valtioiden ja kv. instanssien ohjaus yritys vastuullisempaan suuntaan: arvoketjujen läpinäkyvyys, paikallisyhteisöjen huomioiminen, veden- ja maankäyttö, päästöjen vähentäminen, työolojen parantaminen jne.	Virallisten kehitysyhteistyö-organisaatioiden ohella yksityinen sektori osallistuu kehitysyhteistyön rahoitukseen, suunnitteluun ja toimeenpanoon. Julkisia kehitysyhteistyövaroja ohjataan suoraan yksityiselle sektorille. Myös politiikkadialogi, tiedon jakaminen, tekninen apu.
Tavoite	Luoda suotuisa liiketoimintaympäristö yrityksille, mikä saa aikaan talouskasvua ja investointeja	Yksityisen sektorin toiminta yritysvastuun (mm. UN Global Compact) periaatteiden mukaisesti	Yksityinen sektori pyrkii toiminnallaan aikaansaamaan myönteisiä kehitysvaikutuksia koko yhteiskunnassa

Taulukko 2. Yksityinen sektori ja kehityshinterventiot: kolme käsitystapaa Di Bellaa ym. (2013) mukaillen.

Di Bellan ym. (2013) teoriassa mallit 1 ja 2 perustuvat klassisen liberalismiin mukaiseen ajatukseen siitä, että valtion ja yritysten vastuunjako on suhteellisen selvä ja roolit ovat toisistaan erilliset. Mäkisen ja Kourulan (2014, s. 155) mukaan klassinen liberalismi pohjautuu ymmärrykseen siitä, että talouselämällä ja politiikalla on erilaiset yhteiskunnalliset funktiot. Liiketoimintayritysten ainoa tehtävä on maksimoida voittonsa, kun taas poliittiset tehtävät kuuluvat valtiovalle. Tällöin yritysvastuun käsitekin on aina alisteinen markkinalogiikalle ja esimerkiksi vastuuhjelmat ja -toimet olennainen osa yritysten kilpailustrategiaa: lopulta eettisten kysymysten huomioimisessa on yksinomaan kysymys taloudellisesta järkevyydestä. Tässä hallitsevassa katsantokannassa yritykset nähdään puhtaasti talouden piiriin kuuluvina toimijoina, jotka eivät ole suoraan vastuussa yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta. (Mäkinen & Kourula, 2014, s. 155.)

Nyky maailmassa globaalit prosessit ovat kuitenkin kasvattaneet ylikansallisten suuryritysten yhteiskunnallista vaikutusvaltaa (Mäkinen & Kourula, 2014, s. 156). Yksityistämisprosessien myötä yritykset ottavat hoitaakseen perinteisesti valtiolle kuuluneita tehtäviä. Kehitysyhteistyössä muutos näkyy Di Bellan ym. (2013) kuvailemalla tavalla taulukon 2 kolmannessa sarakkeessa.

Mäkisen ja Kourulan (2014, s. 163) mukaan viime aikoina yritysvastuukeskustelussa jalansijaa onkin saanut lähestymistapa, joka korostaa yritysvastuun poliittisia ulottuvuuksia. On ymmärretty, että näennäisesti epäpolitisoitunut yritysvastuukeskustelu on pohjautunut sellaiseen uusliberalistiseen poliittiseen ideologiaan, jossa Fergusonia (1994) mukaillen politiikan häivyttäminen keskustelusta on nimenomaan ollut poliittinen strategia, jonka avulla monitahoiset poliittiset kysymykset on saatu näyttämään välineellisiltä ja teknisiltä. Uudenaikainen näkemys poliittisesta yritysvastuusta haastaa tämän, sillä sen mukaan perinteinen yritysvastuuparadigma ei kykene tarjoamaan ajantasaista käsitystä liiketoimintayritysten yhteiskunnallisesta asemasta ja vastuista (Mäkinen & Kourula, 2014, s. 164).

2.3 Avun ehdollistaminen: kehityspolitiikka valtion(intressi)politiikkana

Luvussa 2.2.1 esiteltyjen mallien mukaisesti yksityinen ja julkinen sektori saavat erilaisia rooleja suhteessa toisiinsa riippuen siitä, millaisiksi niiden vastuut ja dynamiikka mielletään. Di Bellan ym. (2013) malli yksityisestä sektorista kehystoimijana (*Private Sector Engagements for Development*) asemoi yritykset kehitysyhteistyökentälle varsin myönteisessä valossa, mutta aihe on todellisuudessa kontroversiaali. Yksityissektoriyhteistyö on saanut osakseen kritiikkiä mm. sen vuoksi, että yritysten toimintalogiikan pohjautuessa voitontavoitteluun voidaan kysyä, ovatko julkisen kehitysyhteistyön (ODA) ja yritysten tavoitteet yhteen sovitettavissa. Toisaalta hyvä kysymys on sekin, mitä vaikuttimia kehityspolitiikan taustalla on ylipäättään; miksi tietyt strategiat valitaan ja kenen intressejä ne ajavat?

Suomalaista kehitysyhteistyötä laajasti tutkinut emeritusprofessori Juhani Koponen (2005; 2016b; Koponen & Siitonen 2005, s. 158) on analysoinut kehityspolitiikan merkityksiä ja vaikuttimia instrumentalismin ja developmentalismin käsitteiden kautta. Periaatteessa kehitysyhteistyötä ovat aina ohjanneet sekä altruistiset developmentalistiset pyrkimykset (vastaanottajan tarpeet, *recipient needs*) että avunantajan ”itsekkäät” instrumentalistiset tarkoitusperät (antajan intressit, *donor interests*). Koposen ja Siitosen (2005, s. 172) mukaan jälkimmäiset, kehitysyhteistyön taustalla vaikuttavat intressit ovat Suomessa olleet pitkälti poliittisia – kehityspolitiikan instrumentit ovat historiassa muotoutuneet tukemaan kansallisia pyrkimyksiä maakuvatyössä, ulkosuhteiden rakentamisessa ja vienninedistämisessä. Kehityspolitiikka on täten aina ollut erottamaton osa ulkopolitiikkaa (Koponen, 2005; Koponen & Siitonen, 2005, s. 171–173). Myös McKinley ja Little (1979) ovat tutkimuksessaan todenneet, että kehitysavun antajat (*donors*) suosivat kehityspolitiikoissaan sellaisia strategioita, joista on niille itselleen eniten hyötyä ja jotka edesauttavat niiden omien intressien toteutumista. Schulpen ja Gibbon (2002, s. 1) jatkavat, että erityisesti yksityissektoriyhteistyön politiikat muotoillaan usein vastaamaan avunantajan oman yksityisen sektorin tarpeita ja intressejä, mikä johtaa tyypillisesti sidottuun apuun ja vaikuttavuus- sekä koherenssiongelmiin. Toisaalta esimerkiksi Erja Hännisen (2014, s. 235) väitöskirjasta käy ilmi, että vaikka *donor*–

recipient -suhde on luonnostaan eriarvoistava, on avun vastaanottajalla usein käytössään strategioita, joiden avulla se pyrkii neuvottelemaan kehityspoliittikkoja ja ”junaillemaan” avunantajien vaikutuksia vastaan, jolloin kehityspoliitikasta muodostuu useiden toimijoiden neuvotteluun perustuva peli, jossa eri näkemyksiä sovitetaan yhteen.

Kehitysavun poliittinen ulottuvuus – sikäli kun politiikalla tarkoitetaan prosessia, jossa ideat, intressit ja instituutiot neuvottelevat ja rakentavat käsitystä esimerkiksi siitä, mitä on hyvä elämä tai miten resurssit tulisi tuottaa tai jakaa (ks. esim. Leftwich, 2011, s. 390) – tulee esille avun ehdollistamista käsittelevässä keskustelussa. Kehitysavun ehdollistamisella viitataan prosessiin, jossa resurssien suuntaaminen tiettyyn kohteeseen on alisteista usein ennalta määritellyille ehdoille (Stokke, 1995; Molenaers, Dellepiane & Faust, 2015, s. 2). Puhutaan myös avun välineellistämisestä tiettyjen teemojen, ideoiden, arvojen tai toimintatapojen ajamiseksi. Kehitysapu siis sekä heijastelee että muovaa poliittisia intressejä ja päämääriä.

Molenaers ym. (2015, s. 1–3) esittävät, että avun poliittiset ehdollistukset (*Political Conditionalities*, PCs) ovat lisääntyneet merkittävästi 2000-luvun aikana. Avulle asetetaan yhä useammin ehtoja, jotka vastaanottavan maan tulee täyttää. Esimerkiksi EU-instituutiot välineellistävät apua hyvän hallinnon, demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi kehittyvissä maissa (Euroopan unioni, 2017). Poliittinen ehdollistaminen ottaa esimerkiksi demokratian sekä avun päämääräksi että ehdoksi. Ehdollistukset voivat toimia joko palkkiona tai sanktiona, olla joko proaktiivisia tai reaktiivisia tai ne voivat pyrkiä vaikuttamaan kohdemaan asioihin joko suoraan (kansallisten politiikkaprosessien kautta) tai epäsuoraan siten, että avun kohteet tai instrumentit ovat jo lähtöjään ennalta asetettujen kriteerien mukaisia.

Kysymys avun ehdollistamisesta on mitä suurimmissa määrin normatiivinen. Avun välineellistäminen tiettyjen intressien edistämiseen on herättänyt paljon keskustelua, oli kyse sitten esimerkiksi hyväksi koettujen arvojen, ideologioiden, käytäntöjen jne. levittämisestä tai vaikkapa oman viennin edistämisestä sitomalla apu ostoihin antajamaasta. Esimerkiksi kehitysmaatutkimuksen yliopistonlehtori Eija Ranta ja

kehityspoliittisen toimikunnan pääsihteeri Marikki Stocchetti (2019) ovat kritisoineet EU-maiden nykyistä kehityspoliittikkaa siitä, että se typistää kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentiksi maiden omien intressien ajamisessa erityisesti maahanmuutto- ja turvallisuuspolitiikkojen ja taloudellisen hyötyajattelun saralla. Yleisesti keskustelussa jotkut kyseenalaistavat ehdollistamisen nojaten ajatukseen kansallisvaltion suvereniteetista ja vapaudesta päättää itse omista asioistaan, toiset taas korostavat avunantajien vastuuta huolehtia siitä, että apua ei suunnata esimerkiksi autoritääristen ja ihmisoikeuksia polkevien hallintojen tukemiseen (Molenaers ym., 2015, s. 9). Uuskolonialistiset teoreetikot kritisoivat ehdollistamista ”uuden ajan imperialismina” ja valta-aseman väärinkäyttönä, liberaalimmat näkemykset taas puoltavat demokratian ja ihmisoikeuksien käyttämistä avun ehdollistamisen moraalisenä oikeuttajana.

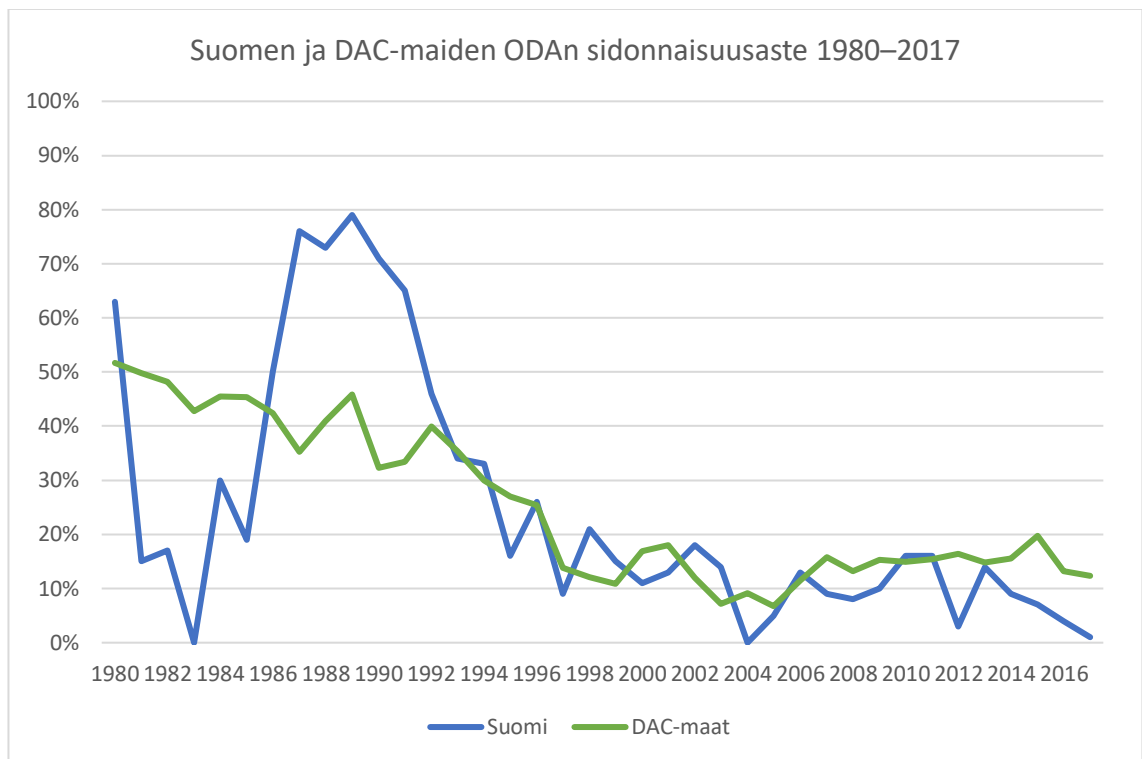
Avun sitominen (*tying aid*) ostoihin antajamaasta on yksi näkyvimmistä tavoista toteuttaa avunantajan intressejä osana kehitysyhteistyötä ja myös tämän tutkielman kannalta erityisen relevantti kysymys, ovathan kehityspoliittiset korkotuetut luotot jo lain kirjaimessa sidottuja Suomeen (ks. liite 4, laki kehitysmaitiin myönnettävistä korkotukiluotoista 1114/2000). Myönnettäviltä korkotukiluotoilta edellytetään merkittävää suomalaista osuutta, ja esimerkiksi nykyisen PIF-instrumentin osalta tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että luotosta vähintään kolmasosa käytetään suomalaisen teknologian ja osaamisen hankkimiseen.

OECD (2019a) suosittaa avun sidonnaisuuden purkamista, sillä sen mukaan avun sitominen hankintoihin antajamaasta nostaa sen käyttökustannuksia 15–30 prosenttia. Sorsa (2007, s. 146) toteaa lisäksi, että ehdollisuus tekee järjestelmästä työlää ja epädemokraattisen. Schulpen ja Gibbon (2002, s. 8) sekä Mayer ja Mourmouras (2004) puolestaan esittävät, että avun sitominen vähentää sen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Busanin vuoden 2011 huippukokouksen loppuasiakirjassa avun sidonnaisuuden purkaminen otettiin tavoitteeksi. Asiakirjan mukaan sitomattomuus lisää kustannustehokkuutta, luo mahdollisuuksia paikalliselle liiketoiminnalle lisäämällä niiden pääsyä hankintoihin ja siten työpaikkoja ja paikallista talouskasvua. Lisäksi

allekirjoittaneet maat ovat sitoutuneet kehittämään sidotun avun raportointikäytäntöjä läpinäkyvyyssperiaatteen mukaisesti. (Busan Partnership Agreement, 2011, s. 5).

Maailmanlaajuisesti julkisen kehitysavun (ODA) sitominen onkin huomattavasti vähentynyt sitten 80-luvun (kuvio 6). Suomessa avun sidonnaisuusaste on ollut viime vuosina yhden prosentin luokkaa, alle DAC-maiden keskiarvon.



Kuvio 6. Suomen ja DAC-maiden ODA:n sidonnaisuusaste 1980–2017 (OECD, 2019b).

Vaikka monissa Suomen kehitysyhteistyöohjelmia ja -projekteja evaluoivissa raporteissa nostetaan esille toiminnan johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden tärkeys, Sorsa (2007) kirjoittaa, että aidosti johdonmukaisen ja vaikuttavan kehitysyhteistyön tekeminen kuitenkin edellyttäisi poliittista tahtotilaa kehitysavun sidonnaisuuden ja ehdollisuuden purkamiseksi kokonaan.

3 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

3.1 Aineisto: politiikkapaperit ja haastatteluaineisto

Etsin vastauksia tutkielman tutkimuskysymyksiin aineiston kautta, joka koostuu kahdenlaisista politiikkadokumenteista ja keräämästäni haastatteluaineistosta.

Politiikkadokumentit jakautuvat sisällöllisesti kahteen eri kategoriaan: ylätason strategiaan kehityspolitiikkaa käsitteleviin linjauksiin (esim. kehityspoliittiset ohjelmat) ja korkotuki-instrumenttia spesifimmin käsitteleviin papereihin (esim. instrumentin ohjeet, kokousmuistiot). Ylätason politiikkadokumenttien eli kehityspoliittisten ohjelmien analyysin avulla pyrin hahmottamaan laajempaa kehityspoliittista keskustelua, mikä luo kontekstin instrumenttikohtaisen päätöksenteon ymmärtämiselle. Dokumenttien pääasiallinen aikaraja on 2010-luvussa, mutta aineistoon sisällytettiin myös tätä vanhempia dokumentteja 2010-luvun tapahtumia edeltäneen keskustelun ymmärtämiseksi. Kaikkiaan aineistossa on materiaalia vuosilta 1996–2019. Ylätason strategisen tason politiikkalinjauksia analysoin yhteensä neljä kappaletta (kolme ulkoministeriön kehityspoliittista ohjelmaa ja yksi kauppaa tukevan kehitysyhteistyön toimintasuunnitelma). Korkotuki-instrumenttikohtainen aineisto koostuu neljästä ulkoministeriön muistiosta, sisäisestä laadunvarmistusohjeesta ja korkotuki-instrumenttia koskevista ohjeista. Lisäksi analysoin kahta ulkoministeriön teettämää ulkoista selvitystä, kahta poliittisten puolueiden tuottamaa dokumenttia ja kahta kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin puhetta. Tarkka lista analysoiduista dokumenteista löytyy tutkielman liitteestä 2.

2010-luvun kehityspolitiikkaa on tutkielman kirjoitushetkellä ohjannut kolme kehityspoliittista ohjelmaa: vuonna 2007 julkaistu Vanhasen II hallituksen ohjelma, vuonna 2012 julkaistu Kataisen hallituksen ohjelma ja vuonna 2016 julkaistu Sipilän hallituksen ohjelma. Nämä ohjelmat ovat kehityspolitiikkaa linjaavista dokumenteista merkittävimpiä, sillä ne viestivät siitä, miten kulloinenkin hallitus kehityspolitiikan

näkee: ne määrittävät hallituskausien kehityspoliittisen linjan, läpileikkaavat teemat ja tavoitteet. Lisäksi ne asettavat suuntaviivat resurssien allokoinnille ja käytölle.

(Ulkoministeriö, 2019.)³ Kehityspoliittiset ohjelmat kertovat hallituksen painopistealueista paitsi virkamiehille ja kehitysyhteistyötä toteuttaville tahoille, myös esimerkiksi tavallisille kansalaisille. Ne ovat tärkeitä poliittisia linjauksia, ja siksi niiden analyysi tuo näkyväksi toiminnan syitä ja motivaatiotekijöitä.

Touko-kesäkuussa 2019 kerätty haastatteluaineisto puolestaan koostuu viidestä puolistrukturoidusta teemahaastattelusta. Haastatelluista suurin osa on nykyisiä tai entisiä virkamiehiä, jotka ovat työskennelleet tutkielman aiheen kannalta relevanteissa positioissa ulkoministeriössä ja osallistuneet kehityspolitiikan kerkotuesta ja PIF-instrumentista käytyyn keskusteluun ja päätöksentekoon. He työskentelevät tai ovat työskennelleet ulkoministeriön kehityspoliittisella osastolla ja heidän tehtävänimikkeensä ovat vaihdelleet yksikönpäälliköstä vastuuvirkamieheen. Osa haastatelluista on lisäksi toiminut ulkoministeriön puitesopimuskonsultteina kerkotukiluottotankkeissa tai konsultoinut aihetta muutoin. Viidestä haastatellusta henkilöstä kolme on miehiä ja kaksi naisia.

Haastateltujen anonymiteetin suojaamiseksi tunnistetiedot on tutkielmassa häivytetty ja nimien sijaan käytetään haastatteluviitteitä. Viitteet on listattu taulukkoon 3.

Viite	Edustettu taho	Haastattelun kesto
H1	Ulkoministeriö	00.39.00
H2	Ulkoministeriö	00.45.16
H3	Ulkoministeriö	00.39.49
H4	Yksityinen/UM	1.12.00
H5	Yksityinen/UM	00.54.47

Taulukko 3. Haastateltavien viitteet, heidän edustamansa tahot ja haastattelujen kestot.

³ Muita Suomen kehityspolitiikkaa koskevia linjauksia ovat mm. YK:n Agenda2030, tulosohtausta käsittelevä linjaus, ihmisoikeusperustaisuutta koskeva linjaus sekä kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus.

3.2 Menetelmä: kriittinen diskurssianalyysi

Sovellan aineistoon kriittistä diskurssianalyysiä, joka kuuluu kvalitatiiviseen tutkimusperinteeseen. Tämän systemaattisen sisältöanalyysin avulla määritän aineistossa toistuvia teemoja ja sisältökokonaisuuksia, joiden avulla piirtyy kuva prosessista, jonkinlaisesta historiallisesta narratiivista, jossa tietynlaisia päätöksiä on tehty. Tässä prosessissa tärkeää on niin kutsuttujen merkityssisältöjen, kulttuurisesti ja sosiaalisesti rakentuneiden ja latautuneiden käsitteiden analysoiminen. Lähden liikkeelle mm. Faircloughin (1995) määrittelemästä diskurssin käsitteestä, jonka lähtökohtana ajatus todellisuutta muovaavista kielenkäytön tavoista: käytetyt sanat ja käsitteet luovat, ylläpitävät ja uusintavat yhteiskunnan valtarakenteita ja niiden analyysi tuo näkyväksi sen, mitä milloinkin pidetään yhteiskunnassa tärkeänä. Käytetty kieli on areena, jossa sosiaalinen oleminen määrittyy, valtasuhteet rakentuvat ja erilaisia identiteettejä muodostetaan (Alvesson & Skoldberg, 2000, s. 200).

Diskurssianalyysin pohjan muodostava diskurssiteoria luo puitteet poliittisen toiminnan ja päätöksenteon ymmärtämiselle. Diskurssianalyysissä käytetyn kielen käsitteistön erilaiset merkityssisällöt puretaan tarkastelemalla kriittisesti sitä, mitä käsitteiden taakse kätkeytyy: mitä intressejä ja valtarakenteita käytetty kieli heijastelee ja millaisia paradigmoja se asettuu puoltamaan tai vastustamaan. Tämä johtaa siihen, että käsitteet saavat erilaisia merkityksiä erilaisissa konteksteissa ja eri toimijoiden käyttäminä. Fairclough (1995) käyttää tällaisista käsitteistä termiä merkitsijä, *signifier*. Esimerkiksi termit 'kehitysvaikutus' tai 'kumppanuus' voivat saada lukuisia eri merkityssisältöjä riippuen siitä, missä kontekstissa tai asiayhteydessä niitä käytetään. Käsitteen koko sisältöä on mahdotonta täydellisesti avata, sillä se riippuu siihen liittyvistä tai kätkeytyvistä eksplisiittisistä ja implisiittisistä oletuksista, tulkitsijasta, ajasta ja paikasta.

Diskurssianalyttisiä menetelmiä käytettäessä teoreettiseksi lähtökohdaksi otetaan kielen sosiaalista todellisuutta rakentava ja uusintava luonne. Sosiaalinen todellisuus hahmottuu kirjavien ja toisinaan keskenään ristiriitaisten merkityssysteemien eli diskurssien kautta. Jokisen, Juhilan ja Suonisen (1993, s. 27) mukaan diskurssin käsite

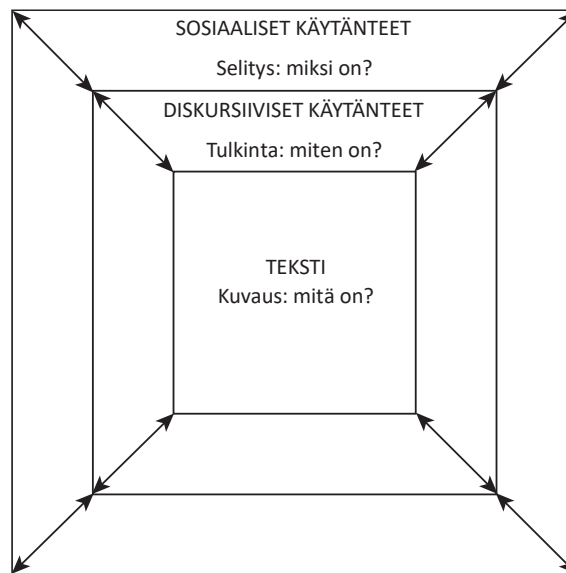
auttaa tutkimaan ja analysoimaan historiallisesti painottuneita valta- ja institutionaalisia käytänteitä.

Diskurssianalyysin avulla tutkija luo merkityssysteemeistä oman tulkintansa; tärkeää on kiinnittää huomiota siihen, *miten* ja *miksi* kieltä missäkin tilanteessa käytetään ilmaisun välineenä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006). Diskurssien ottaminen analyysin kohteeksi tarkoittaa siis sen hyväksymistä, että puhe ja tekstit ovat sosiaalisia käytänteitä (Potter, 1996, s. 105) ja siksi kiinnostavia. Mitkä olosuhteet ovat kielenkäyttötilanteessa vallitsevia? Mitä reunaehtoja kielenkäytössä asetetaan, millaisia funktioita sillä on, kuvaako se objektiivista tilannetta vai rakentaako se sitä (vai molempia)?

Tutkielmassani lähdän liikkeelle siitä ajatuksesta, että kehityspolitiikan instrumentit heijastelevat poliittista tahtotilaa. Päätökset käytössä olevista kehitysyhteistyövälineistä ja niiden sisäisistä painotuksista sekä suhteista muihin instrumentteihin myös luovat sitä todellisuutta, jossa kehitysyhteistyön merkityksistä keskustellaan osana valtionpolitiikkaa. Käytetyt ilmaisut, sanat ja kielenkäytön tavat nähdään vallan välineinä ja niistä muodostuvat diskursiiviset käytänteet sekä kuvaavat että muuttavat maailmaa (Fairclough, 1995).

Diskursiiviset käytänteet ovat mitä suurimmissa määrin sosiaalisissa tilanteissa tapahtuvaa tekstin tulkintaa ja heijastelevat asenteita ja arvoja. Diskursiiviset käytänteet muodostavat ja muovaavat sosiaalisia käytänteitä, valta-asetelmia ja paradigmoja. Diskurssianalyttinen menetelmä soveltuu täten oivallisesti juuri poliittista päätöksentekoa käsittelevän aineiston tarkasteluun: sen avulla on mahdollista tutkia yhteiskunnallisia ilmiöitä yksityiskohtaisesti ja kysyä, millaisia rinnakkaisia ja keskenään kilpailevia merkityssysteemejä aiheeseen liitetään ja mitä valta-asetelmia ne tuottavat tai muovaavat. Tutkielma siis tekee osaltaan näkyväksi käsitteiden merkityksiä kehityspoliittisissa diskursseissa ja analysoi niistä muotoutuvia sosiaalisia käytänteitä.

Diskurssianalyysissä toisiinsa kytkeytyvät ulottuvuudet ja niiden ymmärtämisen – selittämisen, tulkinnan ja kuvailun – tavat on kuvattu kuviossa 7.



Kuvio 7. Diskurssin toisiinsa kytkeytyvät ulottuvuudet (teksti, diskursiiviset käytänteet ja sosiaaliset käytänteet) ja niiden analyysin tavat (kuvaus, tulkinta ja selitys) Faircloughia (1995) ja Janksia (1997, s. 329) mukaillen.

Kuviossa 7 esitellyn mallin mukaisesti kriittisen diskurssianalyysin edellytys on, että kaikki analyysin tavat ja tasot (kuvaaminen, tulkitseminen ja selittäminen) ovat yhteydessä toisiinsa. Oikeastaan ei ole siis väliä, mistä kohtaa analyysin aloittaa, sillä analyysin päämäärä on saada kaikki tasot keskustelemaan keskenään (Janks, 1997, s. 329).

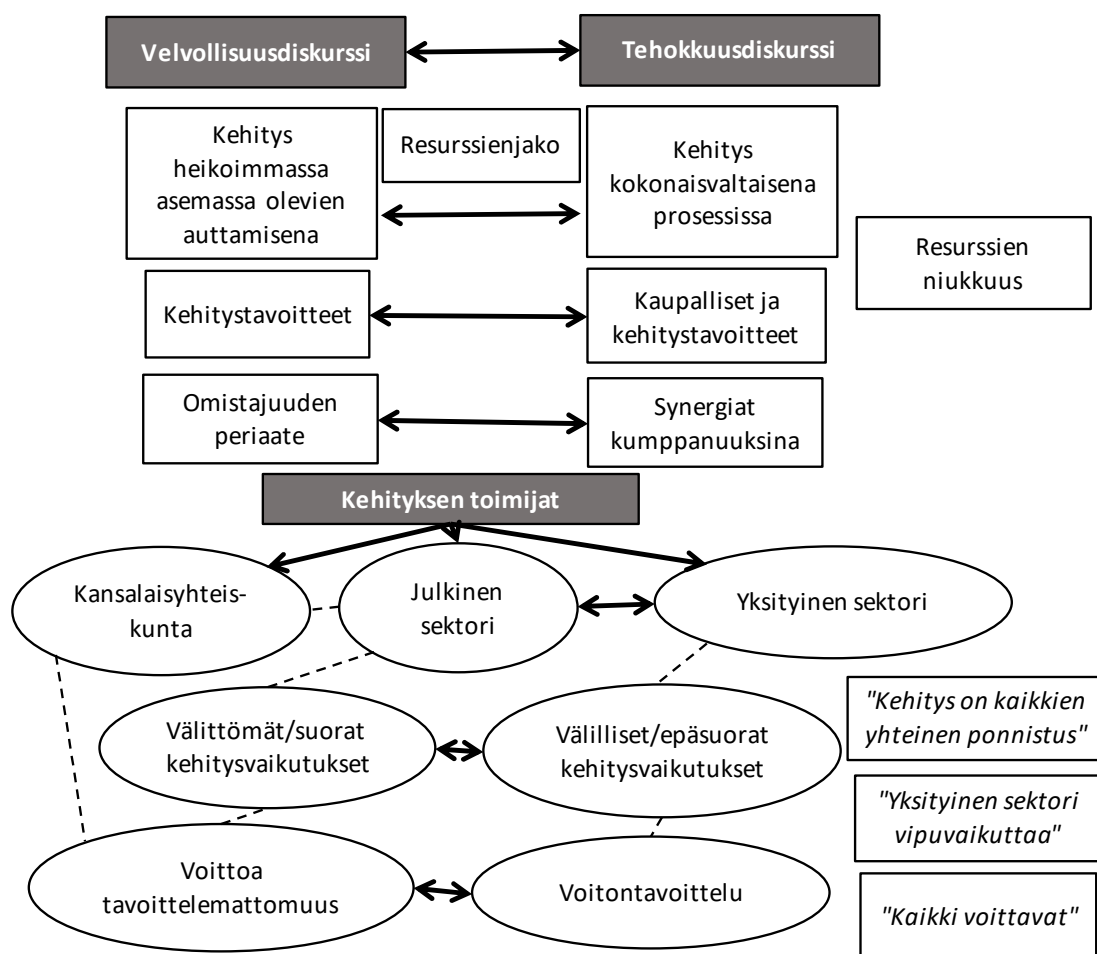
3.3 ATLAS.ti-ohjelmisto analyysin työkaluna

Aineiston analyysin työkaluna käytin kvalitatiiviseen tutkimukseen kehitettyä ATLAS.ti-ohjelmistoa. Atlaksessa kehitin niin kutsutun merkitysjärjestelmän, jossa koodiperheitä luomalla ja dokumenttien sisältöä tyypittelemällä tulkitsin aineistosta nousevia käsitteiden merkitysisältöjä ja kielenkäytön tapoja, diskursseja. Kriittisen diskurssianalyysin avulla etsin aineistosta sosiaalisesti ja kulttuurisesti rakentuneita ja merkityksiltään latautuneita käsitteitä, teemoja ja puhumisen tapoja, tavoitteenani

paikantaa valta- ja institutionaalisia käytänteitä ja merkitysten muodostamia kokonaisuuksia.

ATLAS.ti-ohjelmistossa tutkimuksen kannalta merkityksellisten kohtien valitsemista, merkitsemistä ja nimeämistä eli laadullisen tutkimuksen perusaskelia kutsutaan koodaamiseksi. Sekä litteroidulle haastatteluaineistolle että politiikkadokumenteille soveltuva menetelmä auttaa aineiston hallinnassa, rajaamisessa ja organisoimisessa (Laajalahti & Herkama, 2018, s. 91). Aineistosta nousevien havaintojen ryhmittelyn, keskinäisten suhteiden jäsentämisen ja vertailun avulla voi paikantaa samankaltaisuuksia, eroavaisuuksia, jatkuvuuksia ja katkoksia – diskursiivisia muutoksia – esimerkiksi eri aikoina tuotetuissa politiikkadokumenteissa. Koodaaminen on osa analyysia, tulkintaa, ja koodien tarkat nimet, sisällöt ja rajat määrittävät prosessin edetessä suhteessa toisiinsa (mt., s. 100).

Tutkielmani aineistossa erityisen mielenkiintoisia olivat keskenään kilpailevat ja osin ristiriitaisiksi rakennetut käsitteiden merkityssisällöt: erilaisia merkityksiä annettiin esimerkiksi kehityksen, kehitystavoitteiden, kehitysvaikutusten ja kumppanuuden käsitteille. Ydinkategorioita, joihin käsitteet tutkimuksessani asemoin, ovat esimerkiksi velvollisuus- ja tehokkuusdiskurssi sekä erilaiset tavat jäsentää kehitystoimijoita. Seuraavan sivun yksinkertaistetusta kuviosta 8 näkyy, miten jotkut näistä käsitteistä näyttäytyivät aineistossa suhteessa toisiinsa ja mitkä käsitteellistykset kilpailivat keskenään.



Kuvio 8. Aineistosta nousseita ydinkategorioita ja -käsitteitä sekä niistä johdettua analyysiä: nuolet kuvastavat keskenään ristiriitaisiksi rakennettuja ja kilpailevia merkityssisältöjä, katkoviivat käsitteiden välisiä suhteita. Yksinkertaistettu malli.

Kiviniemen (2018) mukaan laadullisessa tutkimusprosessissa keskeistä on teoreettisten ydinkategorioiden löytäminen kehittymässä olevan teorian pelkistämiseksi ja jäsentämiseksi. Joustavuus on prosessissa tärkeää – tutkimusmenetelmällisten ratkaisujen täsmentyminen ja tutkimuskohteena olevan ilmiön ”arvoituksen” (mt., s. 62) ratkaiseminen edellyttää usein tiivistä reflektiota tutkimuksen eri elementtien kehittyessä ja limittyessä toisiinsa.

Tätä tutkielmaa tehdessäni pyrin olemaan avoin joustavalle ja prosessin edetessä muovautuvalle analyysitavalle, mikä käytännössä tarkoittaa jatkuvaa pohdintaa esimerkiksi tutkimuskysymysten mielekkyydestä ja tarkoituksenmukaisuudesta

teorianmuodostukseen ja kerättyyn aineistoon nähden. Tutkimusprosessissa esimerkiksi huomasi, että aineistosta nousee esille erittäin mielenkiintoisia yksityisen sektorin kehitysrooliin liittyviä käsitteitä ja merkityksenannon tapoja, mikä lopulta jalostui kokonaiseksi uudeksi tutkimuskysymykseksi ja keskeiseksi tutkielman tulokulmaksi. Prosessi noudattelee Kiviniemen (2018, s. 62) esittämää ajatusta laadullisesta tutkimuksesta päätöksentekotilanteena tai ongelmanratkaisusarjana, jossa tutkimusongelmaa kehystävät johtoajatukset täsmentyvät, muuttuvat ja jopa vaihtuvat kokonaan tutkimusprosessiin liittyvien käytännön kenttäkokemusten myötä. Tutkimuksen suuntaan vaikuttavat paitsi tutkijan teoreettiset näkökulmat, myös vähitellen käsitteellistyvät näkemykset ja käytännön kentästä nousevat näkökohdat.

Tutkimusprosessin joustavuuden ja avoimuuden korostaminen vaikuttaa myös siihen, miten tutkimuksen luotettavuutta on syytä arvioida. Yksi laadullisen tutkimuksen ominaispiirteistä on tutkijan oma rooli aineistonkeruun eräänlaisena välineenä; tutkimuksen luotettavuutta arvioidessa onkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, minkälaista joustavaa muuntumista ja vaihtelua tutkijassa, aineistonkeruumenetelmissä tai tutkittavassa ilmiössä tapahtuu (Kiviniemi, 2018, s. 69). On mahdollista, että toisen tutkijan käsissä samassa aineistossa painottuvat eri ulottuvuudet, sillä kuten Kiviniemi (2018, s. 71) toteaa, tulkinnessa on aina ehdollisuuksia, vajavaisuuksia ja yksipuolisuuksia. Omassa tutkimuksessani olen pyrkinyt tarjoamaan lukijalle välineitä tarkastella kriittisesti tutkimuksen muotoutumista perustelemalla tekemiäni aineistoon ja teoriaan liittyviä valintoja ja toisaalta keskustelemaan itse tutkimuksen onnistumisesta.

4 Korkotukiluotoista PIF-instrumenttiin: velvollisuus- ja tehokkuusdiskurssien kamppailu

Tässä luvussa analysoin korkotuki-instrumenttiin liitettyjä diskursseja ja pohdin sitä, millaista sosiaalista todellisuutta ne rakentavat. Analyysissä keskeistä on lähestyä instrumenttiin liittyvän päätöksenteon oikeuttavia tekijöitä. Oikeutuksia tarkastellessa on puolestaan kiinnitettävä huomiota siihen, millaisia perusteita ja motivaatiotekijöitä liitetään yhteen. Tarkastelen ensin sitä prosessia, joka johti korkotukiluottojen alasajoon vuonna 2012. Pyrin löytämään vastauksen siihen, millä tavoin kyseistä päätöstä perusteltiin – miten instrumentin olemassaolon oikeutus asetettiin kyseenalaiseksi niin, että siitä lopulta luovuttiin. Tämän jälkeen siirryn tutkimaan sitä, miksi korkotuki-instrumentti otettiin uudelleenmuotoilun kohteeksi muutamaa vuotta myöhemmin ja miten sen olemassaoloa oikeutettiin ja oikeutetaan kehityspoliittisessa päätöksenteossa tänä päivänä. Kaiken ytimessä on kysymys siitä, miten julkisen vallan sosiaaliset ja diskurssiiviset käytänteet ovat prosessissa muuttuneet niin, että ne ovat mahdollistaneet tiettyinä aikana tiettyjä päätöksiä.

Olen laatinut korkotuki-instrumentin vaiheita 2010-luvulla esittelevän aikajanan, joka löytyy tutkielman liitteestä 3. Aikajanalalle olen merkinnyt instrumentin muotoutumisen keskeisimmät vaiheet ja hallitusten puoluejakaumat sekä kehitysyhteistyöstä vastaavat ministerit. Aikajanaa voi tarkastella rinnan analyysiluvun lukemisen kanssa.

Korkotuki-instrumenttia koskeva keskustelu on kautta linjan ollut värikästä. Suurin osa haastateltavista kuvasi instrumenttia ”kontroversiaaliksi”, ”paljon kritisoiduksi” tai ”haastetuksi”. Keskusteluun ovat osallistuneet niin poliittiset päättäjät, virkamiehet, kansalaisyhteiskunnan edustajat kuin elinkeinoelämä.

2010-luvulla korkotuki-instrumenttiin on kohdistunut painetta ensin sen lakkauttamis- ja sittemmin sen uudelleenmuotoiluprosessin yhteydessä. Prosessien yhteydessä on käyty monitahoista debattia. Tässä luvussa tutkin sitä, millaisia diskurssiivisia

kamppailuja debattiin on sisältynyt: mistä lähtökohdista instrumenttia on haastettu ja toisaalta oikeutettu. Tarkastelen prosesseja sen valossa, minkä asioiden ympärille keskustelussa on muodostunut jännitettä ja ristiriitoja ja miten ne on puheessa rakennettu.

Analyysin keskeinen näkökulma on se, että korkotuki-instrumentin muotoutumisprosessissa on 2010-luvulla käyty kamppailua erilaisten diskurssien välillä. Diskurssit ovat rakentuneet eri tavoin jännitteisistä käsitteistä, merkitsijöistä (*signifier*), jotka saavat erilaisia merkityssisältöjä eri kielenkäyttötilanteissa. Nämä on korkotuki-instrumenttia koskevassa keskustelussa rakennettu jokseenkin ristiriitaisiksi ja toisilleen vastakkaisiksi.

Diskurssien välinen kamppailu näkyy jännitteissä, jotka on 2010-luvulla liitetty erityisesti kehitystavoitteiden ja -vaikutusten määrittelyyn sekä näkemyksiin eri toimijoiden rooleista niiden edistämisessä. Jännitteiset käsitteet ovat rakentuneet pääasiassa seuraavien aiheiden ympärille: kehitys köyhyydenvähentämisperiaatteena ja kehitys ”kokonaisvaltaisena” prosessina, kehitystavoitteiden ja kaupallisten tavoitteiden välinen suhde, välittömien (suorien) ja välillisten (epäsuorien) kehitysvaikutusten välinen suhde, yksityisen ja julkisen sektorin suhde, sidotun ja sitomattoman avun suhde sekä yritysten ja voittoa tavoittelemattomien tahojen välinen suhde.

Lähestyn aihetta kronologisten tapahtumien kautta. Aloitan korkotukiluottojen alasajosta, minkä jälkeen käsittelen uuden PIF-instrumentin muotoutumisprosessia.

4.1 Aluksi: korkotuki-instrumentti politiikkaohjauksen ytimessä

Erilaiset toisiaan haastavat diskurssit ja niiden väliset neuvottelut ja kamppailut ovat politiikan ydintä. Korkotuki-instrumenttia ja laajemmin Suomen kehityspolitiikkaa tutkiessani tuli harvinaisen selväksi, että kehitysyhteistyö ei ole poliittisista kamppailuista irrallaan, vaan Koposen ja Siitosen (2005, s. 171–173) näkökulmien

tavoin voin todeta, että korkotuki-instrumentin muotoutumisessa politiikkaohjauksella on ollut suuri merkitys. Tarkoitán tällä sitä, että korkotuki-instrumentin kontekstissa erilaiset poliittiset näkökulmat ovat kohdanneet, kilpailleet, asettuneet vastakkain ja ilmentäneet erilaisia merkityksenantoneuvotteluita; sitä, mikä on koettu tärkeäksi, mihin on haluttu kohdistaa resursseja ja lopulta sitä, mitä kehityksellä tarkoitetaan ja mikä on eri toimijoiden rooli sen edistämässä. Toisaalta keskustelussa näkyy myös se, että poliittisessa järjestelmässä eri puolueet käyvät kamppailua omasta legitimitetistään ja valta-asemastaan sekä pyrkivät päätöksenteolla paitsi edistämään oman puolueagendansa mukaisia asioita, myös lunastamaan äänestäjiensä odotukset ja kasvattamaan äänivaltaansa (Strøm & Müller, 1999, s. 5–9).

2010-luvulla kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin salkkua ovat pidelleet keskustan Paavo Väyrynen (vuoteen 2011 asti), vihreiden Heidi Hautala (2011–2013) ja Pekka Haavisto (2013–2014), sosialidemokraattien Sirpa Paatero (2014–2015), kokoomuksen Lenita Toivakka (2015–2016), Kai Mykkänen (2016–2018) ja Anne-Mari Virolainen (2018–2019) sekä sosialidemokraattien Ville Skinnari (2019–). Korkotukiluottojen alasajopäätös oli vihreiden Heidi Hautalan, joka on myös ministerin pestinsä päätyttyä kritisoinut voimakkaasti korkotuki-instrumenttia (Hautala, 2016).

Haastatteluaineistosta käy ilmi, että lakkauttamispäätöksen yhteydessä vastakkain asetettiin yleensä yritykset ja kansalaisyhteiskunta: vihreät oli profiloitunut kansalaisyhteiskunnan puolestapuhujana, ja yritysyhteistyö nähtiin tälle jokseenkin vastakkaisena. Resurssienjakotaistelu esitettiin usein yritysten ja järjestöjen välisenä, sillä esimerkiksi Suomen kahdenväliset maaohjelmat eivät näyttäytyneet samalla tavalla toimijoiden välisessä kamppailussa. Siten resurssien niukkuuteen perustuva retoriikka (niin kutsuttu *trade-off*-puhe) koski lähinnä voittoa tavoittelemattomia järjestöjä ja yksityisen sektorin toimijoita.

Toisaalta poliittisessa puheessa ilmenneet näkemys- ja painotuserot eivät aina seuranneet puolueiden jakolinjoja. Hautalan seuraaja, kehitysministerinä vuosina 2013–2014 toiminut Pekka Haavisto (vihr.) nosti ministerikaudellaan toistuvasti esille eri sektorien väliset synergiaedut, mikä loi osaltaan tilaa tuoda yksityissektoriyhteistyötä yhä enenevissä määrin kehityspolitiikan ytimeen.

Haavisto myös puhu sellasista malleista ääneen, että olisipa hienoa, jos olisi sellaisia rahoitusmalleja, että Suomen kumppanimaiden tai kehitysmaiden kanssa voitais toteuttaa projekteja, jotka olisivat osittain Suomen rahoittamia, ja osittain kohdemaiden itse rahoittamia, esim. infrahankkeita. Ja Haavisto oli hyvin myönteinen tätä uutta innovaatiokehitysinstrumenttia ja -yhteistyötä kohtaan ja tuki sitä, ja Haavistolla oli sitten tavallaan enemmän tällasia näkemyksiä kuin Hautalalla. (H4, 24.5.2019.)

Haaviston myönteisempi suhtautuminen yksityissektoriyhteistyöhön osaltaan edesauttoi PIF-instrumentiksi myöhemmin nimetyn välineen muotoiluprosessin aloittamista. Tämä oli mahdollista myös siksi, että Hautalan päätös ei koskettanut korkotuki-instrumentin juridista kehystä. Korkotuki-instrumenttia säätelevä laki kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista 1114/2000 tekee välineestä strukturoidumman ja hallituskaudet ylittävän. Ministeri Hautalan päätös ”lakkauttaa” korkotuki-instrumentti tarkoittikin itse asiassa sitä, että uusille hankkeille ei enää allokoitu määrärahaa valtion budjettiin. Mikäli instrumentista olisi haluttu kokonaan eroon, olisi prosessi ollut huomattavasti pidempi ja edellyttänyt lain kumoamista.

Varsinainen PIF-instrumentin muotoiluprosessi ajoittui aikaan, jolloin kehitysministerin salkku oli kokoomuspoliitikoilla. Kokoomus (ks. esim. 2015a; 2015b) onkin kehityspoliittisissa kannoissaan ollut järkähtämätön talouskasvun ja yksityisen sektorin puolestapuhuja, mikä on näkynyt kehityspoliittisessa instrumenttivalikoimassa. Kokoomuksen vuoden 2015 strategisessa hallitusohjelmassa puolueen kehityspoliittiset tavoitteet korostavat paitsi ihmisoikeusperustaisuutta ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä, myös kehitysyhteistyön instrumentalistista puolta:

Suomen kehitysyhteistyö nostetaan toimimaan suomalaisen osaamisen ovenavaajana kehitysmaiden nopeasti kasvaville markkinoille. Suomalaisyrittäjien osaamisen siirtämistä tuetaan muun muassa uudistetuilla korkotukiluotoilla, hallinnon paremmalla koordinaatiolla ja kehitysapukriteerien johdonmukaisella tulkinnalla. (Kokoomus, 2015b, s. 13.)

Korkotuki-instrumentin lisäksi esimerkiksi kehityspoliittisiin finanssisijoituksiin (ml. Finnfund) on panostettu merkittävästi kokoomusministereiden kausilla (valtiovarainministeriö, 2019b).⁴

PIF-instrumentin muotoiluprosessin jälkeen kokoomusministereiden yritysysteistyömyönteiset kannat ovat legitimoineet instrumentin olemassaoloa ja jatkuvuutta. Vuosina 2016–2018 ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä toiminut Kai Mykkänen esimerkiksi nosti PIF-instrumentin esille puheessaan ulkoministeriön suurlähettiläskokouksessa elokuussa 2017 liittäen sen olennaiseksi osaksi ”kriittisen” infrastruktuuritarpeen selättämisessä Afrikassa. ”Kasvun mahdollistavat kumppanuudet” ja investoinnit infraan sekä yritystoimintaan näyttäytyivät puheessa välttämättöminä kehityshaasteiden ratkaisemisessa. Puheen loppukaneeteissa Mykkänen (2017) totesi, että ”parhaimmillaan kauppa ja kehitys yhdistyvät työssämme ilman ristiriitaa” ja että ”yleisesti kyse on siitä, ettei kaupallisten intressien korostuminen ole mikään projekti, vaan se on tämän vuosisadan toimintaympäristö” – viestinään se, että kysymykset kaupan ja kehityksen ja kehitys- ja vienninedistämistavoitteiden välisistä ristiriidoista ovat nykyajan muuttuneessa ympäristössä suorastaan vanhanaikaisia. Poliittisen vaikuttamisen muotona Mykkäsen puhe voidaan nähdä Fergusonin (1994) ajatuksia seuraillen toimintana, joka pyrkii esittämään varsin kiistanalaiset ja kontroversiaalit asiat epäpoliittisina, normaaleina asiantiloina, joista ei oikeastaan ole edes syytä sen suuremmin keskustella.

4.2 Korkotukiluottojen alasajon oikeutus: velvollisuusdiskurssin vahvistuminen

Ministeri Heidi Hautalan tekemää korkotukiluottojen lakkautuspäätöstä edelsi poleeminen ja pitkään jatkunut keskustelu kehityspoliitiikan tavoitteista ja merkityksistä. Kuten analyysini osoittaa, keskeistä tässä keskustelussa oli kehitystavoitteiden määrittelyyn liittyvä kamppailu ja toisaalta eri toimijoiden erilaisina nähdyt dynamiikat.

⁴ Vuosi 2016 140 milj. euroa, vuosi 2017 30 milj. euroa, vuosi 2018 130 milj. euroa, vuosi 2019 130 milj. euroa.

Vaikka tämän tutkielman pääasiallinen aikarajaus on 2010-luvun tapahtumissa, on korkotukiluottojen lakkauttamispäätöksen kannalta huomioitava se, että keskustelu korkotukiluottojen tarkoituksenmukaisuudesta ja tavoitteista ei ole uusi ilmiö. Kuten kehitysyhteistyöneuvos Matti Kääriäisen vuoden 1996 muistiosta käy ilmi, on keskustelu ollut käynnissä jo vuosikymmeniä:

Se tosiasia, että korkotukijärjestelmät luovat **vääristymiä sekä kansainväliseen kauppaan että kehitysyhteistyöhön**, on tunnustettu jo 60-luvulla. Tästä syystä Helsinki packagen tyyppisiä ratkaisuja on yritetty kehittää. (Kääriäinen, 1996; lihavointi lisätty.)

Kyseisessä muistiossa tulevat esiin korkotukiluottoihin kohdistuneen kritiikin päälinjat: välineen nähtiin olevan ristiriidassa Suomen yleisten kehityspolitiikkatavoitteiden kanssa, sen kaupallisten ja kehitystavoitteiden koettiin olevan keskenään yhteen sovittamattomat ja sen sisältämä sidonnaisuuden vaatimus vastakkainen kansainvälisesti hyväksyttyihin kehitysyhteistyöperiaatteisiin nähden. Lainauksessa tummennettuja ovat ne kohdat, jotka asettuvat puoltamaan näitä ääniä.

Järjestelmä on toistaiseksi ollut pääosin (= 60 % kaikista luotoista) Kiinaan ja Thaimaahan suuntautuneen metsäteollisuuden (54 % sektorijakaumasta) **viennin tukijärjestelmä**. (...) On syytä muistaa, että korkotuki maksetaan kokonaisuudessaan kehitysyhteistyömäärärahoista, jolloin myös sen käytön oikeutus on perusteltavissa **vain kehitysyhteistyön yleisten tavoitteiden kautta**. (...) Lopputuloksena voidaan todeta, että **kehitysyhteistyölle hyväksyttyjen yleisten päämäärien ja käytännön todellisuuden välille muodostuu selvä ristiriita**. Suomen kehitysyhteistyön profiili ei tällöin muodostuisi kirjattujen tavoitteiden mukaiseksi vaan hyvinkin ”kovaksi”, vauraampia maita ja väestöryhmiä suosivaksi. (Kääriäinen, 1996; lihavointi lisätty.)

Nämä kritiikin päälinjat kulminoituvat ajatukseen kehitysyhteistyöstä toimintana, jonka pääasiallisen tavoitteen tulee olla kaikista heikoimmassa asemassa olevien auttaminen, kuten Heidi Hautalan kirjoituksesta ilmenee:

Vienninedistämisen intressit eivät saa ohjata kehitysyhteistyövaroilla tehtävää työtä, joka pyrkii **poistamaan köyhyyttä ja vähentämään eriarvoisuutta**. (Hautala, 2016; lihavointi lisätty.)

Hautalan näkemykset asettuvat puoltamaan sellaista katsantokantaa, jossa hyväksytyjen kehitysyhteistyötä ohjaavien periaatteiden mukaan kehityspolitiikan tulee tähdätä sellaisiin interventioihin, joilla on suurin kehitysvaikutus. Toiminnan tulee siis olla tuloksellista ja vaikuttavaa. Korkotukijärjestelmän tuloksellisuus voidaan kuitenkin määritellä monella tavalla, sillä yhtäältä velvoitteita sille asettavat Suomen julkilausutut kehityspoliittiset tavoitteet ja teemat, toisaalta kansallinen juridinen kehys ja kansainvälisesti sovitut vientiluototusta, kauppaa ja kilpailua koskevat raamit, esimerkiksi OECD:n vientiluottokonsensus ja sitä täydentävä Helsinki-paketti. Seuraavissa alaluvuissa syvennyn korkotukijärjestelmän kritiikin päälinjoihin ja niihin jännitteisiin, jotka ovat sävyttäneet korkotukiluotoista käytyä keskustelua.

4.2.1 ”Kehitysyhteistyössä velvollisuus on auttaa kaikista köyhimpiä”

Suomen kehityspolitiikka on 2010-luvulla keskittynyt voimakkaasti köyhyyden vähentämiseen ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten auttamiseen. Korkotukiluottoja kritisoineet tahot, esimerkiksi silloinen Kefa (nykyinen Fingo), ministeri Heidi Hautala ja ulkoministeriön korkotukeen kriittisesti suhtautuneet virkamiehet, pitivät tärkeänä sitä, että kaikki Suomen instrumentit vastasivat tähän tavoitteeseen. Kriitikoiden ja useiden hanke-evaluaatioiden mukaan monet hankkeet epäonnistuivat niille asetettujen köyhyydenvähentämistavoitteiden saavuttamisessa.

Ei se [korkotukiluottojen lakkauttamis päätös] tullut yllätyksenä, koska sitä oli niin pitkään kritisoitu. Kritisoitu nimenomaan siitä syystä, että se **ei vastaa meidän kehityspoliittisen ohjelman asettamiin tavoitteisiin** jotka liittyy nimenomaan **köyhyyteen ja äärimmäisessä köyhyydessä elävien ihmisten auttamiseen**. (H2, 21.5.2019; lihavointi lisätty.)

Yksi tekijä tavoitteiden ja tuloksien välisen ristiriidan esiin nostavassa kritiikissä oli joidenkin hankkeiden suuntautuminen kohteisiin, jotka olivat ehkä kansantaloudellisesta näkökulmasta houkuttelevia, mutta joilla oli vähän, jos lainkaan, yhteyksiä kohdemaan heikoimmassa asemassa olevaan väestöön. Esimerkiksi Kiinaan – joka on ollut Suomen korkotukiluottojen vastaanottajista suurin läpi järjestelmän historian – myönnettyistä hankkeista osa suuntautui maan vauraammalle itärannikolle.

Finnveran Pekka Karkovirran ja Anja Vastamäen (2001) muistio Kiinan korkotukiluottojen myöntämisestä maakunnittain osoittaa keskustelun jännitteisyyden: siinä argumentoidaan vauraampiin maakuntiin sijoittuvien ympäristö- ja sosiaalihankeiden hyödyttävän myös niiden ympärillä olevia suhteellisen köyhiä alueita ja siten edesauttavan koko Kiinan kokonaisvaltaista kehitystä. Näkemyksen taustalla on kaikuja sellaisesta kehitysideologiasta, jossa hyvinvointi ”valuu alaspäin” talouskasvun myötä (niin kutsuttu *trickle down* -teoria, ks. esim. Arndt, 1983). Tutkijoiden keskuudessa laajasti keskusteltu teoria on jakanut mielipiteitä. Joissakin tapauksissa rikkaammille alueille suunnatut kehityshintat ovat luoneet työpaikkoja ja vähentäneet köyhyyttä myös ympäröivillä köyhemmillä alueilla (ks. esim. Drezen ja Senin Intian Keralaa käsittelevä tutkimus, 1995; Don ja Iyerin Vietnam-tutkimus, 2002), mutta joissakin tapauksissa vastaavanlaisen toiminnan on huomattu syventävän väestön elintasoeroja ja lisäävän taloudellista epätasa-arvoa (Basu & Mallick, 2008).

Erityisesti Kiinan sairaalahankkeista muodostui korkotukiluottojärjestelmää kritisoivien tahojen argumentoinnin kulmakivi, sillä niiden kautta oli mahdollista tuoda esille ristiriitaa Suomen yleisten kehitysyhteistyöperiaatteiden ja korkotukitoiminnan välillä:

Sairalahankkeiden ongelma on se, että **niiden kehityspoliittiset tavoitteet** eivät kovin hyvin vastaa **Suomen hallituksen käsitystä siitä, millaista kehitystä kyt-varoin pitäisi tukea**. (Sallinen, 2006; lihavoitu lisätty.)

Keskustelu tiivistyy jännitteeseen välillisten ja välittömien kehitysvaikutusten välillä. Yhtäältä korkotukea kritisoineet tahot toivat ilmi, että Suomen ei tulisi käyttää kehitysyhteistyövaroja sellaisiin kohteisiin, joiden suorat kehitysvaikutukset ovat epäselvät tai ei-mitattavissa. Toiminnan katsottiin olevan oikeutettua vain silloin, jos oli selkeästi osoitettavissa, että hankkeet hyödyttävät aidosti kaikista heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä. Toisaalta korkotukeen myönteisesti suhtautuneet argumentoivat, että korkotukihankeiden kaltaisissa projekteissa kehitysvaikutuksia ei voida arvioida samaan tapaan kuin muita kehitysyhteistyöhankkeita: ensinnäkin niiden kehitysyhteistyöosuus on projektin kokonaisarvoon nähden pieni, ja toiseksi kehitysvaikutuksia olisi pitänyt arvioida huomattavasti pidemmällä aikajänteellä ja

kokonaisvaltaisemmin. Lopulta kyse on siitä, miten käsite 'kehitysvaikutus' määritellään ja millaisella toiminnalla nähdään olevan kaikista paras tulos. Keskustelun poliittinen luonne tulee ilmi seuraavasta lainauksesta.

Sitten tullaan sen tyyppisen kehityspoliittiseen keskusteluun, että **onko Suomen kehitysavun tarkoitus antaa köyhimmille, vai sen maan kehittämiseen laajemmin**. Tottakai köyhyyden poistaminen on kehitysyhteistyön perimmäisiä tarkoituksia. Mutta se ei poistu sillä että kaikki kehitysapu annetaan köyhimmille. Sen maan pitää kehittyä, sen maan talouden pitää kehittyä, jotta ne saa itse pystyy sitten keräämään verovaroja, joilla ne sitten pystyy itse maksamaan sosiaalisektorin palvelut. Täntyyppisiä linjanvetoja siellä on, jotka kärjisty, ainakin vihreiden näkemys kärjistyi sit korkotukiluotoissa. (H5, 30.5.2019; lihavointi lisätty.)

Korkotukiluotoista luopuminen ilmensi tietynlaisen diskurssin vahvistumista, jota tässä tutkielmassa kutsun velvollisuusdiskurssiksi. Kehityspoliitiikkaa ohjasi käsitys siitä, että Suomella oli velvollisuus suunnata kehitysyhteistyövaransa sinne, missä niiden vaikuttavuus oli suurin. Tämä mukaili kansainvälisesti sovittuja strategisia kehikkoja, kuten YK:n vuosittain asetettuja tavoitteita. Kehityspoliitiikan tuli olla tuloksellista nimenomaan köyhyyden vähentämisen näkökulmasta, mikä ei kriittisten äänenpainojen mukaan ollut toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla korkotukiluottojärjestelmän puitteissa.

Sitä kritiikkiä oli jatkunut niin kauan, et kun meillä oli silloin hallitus, joka tarkasti kuunteli esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan ääntä, ja oli hyvin vahvasti sitoutunut, ihan siis aidosti ja vahvasti sitoutunut tähän köyhyyden vähentämiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten auttamiseen, niin kyllä se on just **valinta**, et kun meidän kehitysyhteistyömäärärahat on ollut aina vähäiset, et ajateltiin että okei, kun puhutaan tästä **ristiriitoja herättävästä instrumentista**, niin silloin [instrumentista luopumisen jälkeen] jää liikkumavaraa uusille instrumenteille. (H2, 21.5.2019; lihavointi lisätty.)

Toimiminen näiden kansainvälisesti ja kansallisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti nähtiin velvollisuutena sekä avunantaja- että vastaanottajayhteisöä kohtaan.

Tässä kutsumassani velvollisuusdiskurssissa ristiriitoja rakennettiin pääasiassa seuraavien käsitteiden ympärille: jännite kaupallisten ja kehitystavoitteiden välillä, avun sitomisen ja vapaan kaupan edistämisen välillä nähty ristiriita ja näistä kahdesta

rakentunut omistajuuden dilemma. Seuraavissa alaluvuissa käsittelen näitä käsitteellisiä jännitteitä tarkemmin.

Jännite 1: jännite kaupallisten ja kehitystavoitteiden välillä

Monen kriitikon mielestä korkotuki-instrumentti on ”vienninedistämistä eikä kehitysapua”. ”Kaupallisten ja kehitystavoitteiden välillä olevan luontaisen jännitteen” ovat nostaneet esille esimerkiksi korkotukijärjestelmää arvioinut evaluaatio (von Weissenberg ym., 2012) ja Kepa (2015, s. 15). Yleisesti kaupalliset ja kehitystavoitteet on nähty toisilleen vastakkaisina tavoitteina tai ainakin kehitysvaikutuksia heikentävinä tekijöinä, mikäli ne on integroitu samaan instrumenttiin. Kitkaa korkotukijärjestelmään aiheutti kehitysvaikutusten määrittely ja seuranta yhdistettynä yritysten intressiin, minkä ei nähty olevan linjassa yleisesti hyväksytyjen developmentalististen kehitysyhteistyön periaatteiden kanssa:

Se oli varmaankin niin, että nää **kehitystavoitteet** ei ollu kovin tarkasti määritelty näissä vanhoissa hankkeissa. Ne oli vesihuoltoa, ympäristöhankkeita, mut eihän niitä projektin tavoitteita ollu kovin tarkasti määritelty, eikä ne ollu kovin hyvin mitattavissakaan. Mä luulen et tää oli näitä tuloksia, mihin evaluaatiot oli tullu, että ne oli enemmän **vienninedistämishankkeita**. (...) **Eikä yritykset tietenkään osaa kehitysyhteistyötä**. (H3, 7.6.2019; lihavointi lisätty.)

Edellisessä lainauksessa tulee hyvin esille se, että jännite instrumentalistisen vienninedistämisen ja developmentalistisen altruistisen kehitysapuideaalin (Koponen & Siitonen, 2005) välillä väritti voimakkaasti korkotukijärjestelmän alasajoa edeltänyttä keskustelua. Instrumentin kontroversiaali ja monitahoinen luonne näkyy siinä, että eri puhujat ottavat erilaisia näkökulmia instrumentin hyötyjäaspektin suhteen. Myönteisemmin järjestelmään suhtautuneet esittivät, että ensisijainen hyötyjä ei ollut suomalaisyritys, vaan instrumentin kohdema, joka saa korkotukiluoton avulla ostettua tarvitsemiaan hyödykkeitä halvemmalla.

Kyllä mä luulen, että siinä päätöksessä, ja mä luulen et se ei oo vielä hävinny, yks merkittävä tekijä on ajatus siitä, että korkotukiluotot tai uus järjestelmä on **tukea suomalaisille yrityksille**. (...) Mä luulen et se harha, **se harha on**

hirveän vahva. Se on ollut erittäin todennäköisesti suuri, suuri tekijä siinä. Siihen on vaikuttanut se historiallinen yritysvastaisuus. Mutta mä luulen, että nimenomaan tämän instrumentin osalta ihan ratkaiseva tekijä on se harha siitä, että se on **suomalaisen viennin subventiota**. (H5, 30.5.2019; lihavointi lisätty.)

Instrumenttia kritisoineet puolestaan näkivät, että kyse on nimenomaan viennin subventiosta sikäli, että hanketoteuttaja (suomalainen yritys) saa instrumentin kautta kilpailuasemallista hyötyä, vaikka käytännössä lainan ottaja onkin yleensä kohdemaan julkisen sektorin toimija.

Kysymyksenasettelun ytimessä on näkemys omistajuudesta: korkotukeen kriittisesti suhtautuneet näkivät, että hanketoteutuksessa mennään yrityksen eikä kohdemaan ehdoilla. Tämä kritiikki sai pontta sellaisista 1980- ja 1990-lukujen korkotukihankkeista, joissa on jälkeenpäin todettu olleen niin kutsuttua ”kehitysmalaisää” eli yritysten viemien tuotteiden hintoja oli keinotekoisesti korotettu verrattuna niiden yleiseen markkina-arvoon. Toisaalta ne, jotka pitävät korkotukea toimivana instrumenttina, ovat painottaneet sitä, että hintoja on alettu sittemmin arvioida ja tarkistaa niin, ettei vastaavaa tilannetta pääsisi enää syntymään.

Korkotuki-instrumentin ympärillä käydyssä keskustelussa merkillepantavaa on se, että vastakkain asetetaan usein voittoa tavoittelevat ja voittoa tavoittelemattomat tahot, esimerkiksi elinkeinoelämä ja kansalaisyhteiskunta. Korkotukiluotot lakkauttanut hallitus profiloitui selvästi kansalaisyhteiskunnan kuuntelijana, kun taas myöhemmin yksityissektoriyhteistyö sai keskeisemmän aseman. Keskustelun poleemista luonnetta kuvaa hyvin erään haastateltavan viittaus ”historialliseen yritysvastaisuuteen”. Esimerkiksi Heap (2000) on todennut, että yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan roolit ovat kehityksen kentällä muuttuneet suhteessa toisiinsa erilaisten yhteistyömallien myötä, mutta sektorien väliset raja-aidat tulevat näkyviin erityisesti toimijoiden asenteissa: kansalaisjärjestöt saattavat suhtautua vieroksuen yrityksiin ja päinvastoin.

Monissa haastatteluissa tuotiin esille yritysten asemaa koskeva paradigman muutos: yksityinen sektori kehitysyhteistyössä on 2010-lukua väreittänyt megatrendi, mikä on käytännössä näkynyt yritysten roolien laajentumisena ja monipuolistumisena poliittisessa retoriikassa. Tätä tematiikkaa käsittelen tarkemmin PIF-instrumentin yhteydessä luvussa 4.3 sivulla 58.

Jännite 2: avun sitomisen ja vapaan kaupan edistämisen dilemma

Korkotukiluottojen kritiikissä avun sidonnaisuus on hyvin tyypillinen ja keskeinen aihe. Yleisesti kehitysyhteistyössä johtava paradigma on se, ettei apua pitäisi sitoa, sillä se nostaa avun käyttökustannuksia (OECD, 2019). Lisäksi avun sitominen näyttäytyy ristiriitaisena sen kannalta, että yksityissektoriyhteistyön yleistyessä ja huomion kiinnittyessä kaupan ja kehityksen yhteyksiin painotetaan usein juuri uusliberalistisia näkemyksiä vapaan kaupan ja kilpailun luomista mahdollisuuksista talouskasvulle ja kehitykselle. Vuoden 1996 kehitysyhteistyön periaatepäätöksessä todettiin, että korkotuki vääristää kansainvälistä kilpailua, mikä ei kehitysyhteistyön yleisten periaatteiden mukaisesti ole hyväksyttävää (Kepa, 2015, s. 14). Esimerkiksi Kepa on todennut, että ”sidottu apu on jo lähtökohtaisesti ristiriitainen käsite, kun vapaata kauppaa edistetään tukimuodolla, joka estää sen toimintaa” (Kepa, 2015, s. 16). OECD:n vertaisarvioinnissa Suomea on säännöllisesti huomautettu avun sidonnaisuudesta ja kehoitettu purkamaan viimeisetkin sidotut tukimuodot:

Suomen tulee pitää huomio köyhyyden vähentämisessä ja **sitomattomassa avussa** samalla kun Suomi tekee yhä enemmän investointeja, jotka **linkittyvät suomalaiseen yksityissektoriin**. (Ulkoministeriö, 2018c; lihavointi lisätty.)

Kuitenkin korkotukijärjestelmän sidonnaisuuden säilyttämisessä yksi perustelu on noussut ylitse muiden: Suomen (kilpailu)asema kansainvälisessä järjestelmässä ja poliittisen ekonomian yleiset konventionaaliset käytännöt. Avun sidonnaisuus oikeutetaan sillä, että kyseessä on myös muiden maiden käyttämä toimintatapa, eikä Suomi saa jäädä tässä asiassa jälkeen. Tavalla tai toisella samankaltaista instrumenttia käytettiin ja käytetään lähes kaikissa OECD DAC -maissa, vaikka *de jure* kaikkien maiden instrumentit eivät olleet tai ole kotimaisiin ostoihin sidottuja. Usein esimerkiksi

nostettiin Hollanti, jonka vastaavalla toimintamekanismilla käytettävä instrumentti ei määritelmällisesti ole sidottu, mutta *de facto* hollantilainen valtiollinen toimija ei käsittele muita kuin kotimaisen toimittajan hakemuksia, sillä hollantilainen vientitakuulaitos antaa takuun vain hollantilaiselle yritykselle (H4, 24.5.2019). Korkotukiluottojen lakkauttamispäätöksessä velvollisuusdiskurssista kumpuava vastustus avun sidonnaisuutta kohtaan kuitenkin vahvistui, mitä yksi haastateltavista kuvasi toteamalla, että sen yhteydessä ”me [Suomi] oltiin ehkä sitten vähän paavillisempia kuin paavi” (H2, 21.5.2019).

Jännite 3: omistajuuden periaate kehitysyhteistyössä

Haastatteluaineistosta esille nousi myös kohdemaan omistajuus ja kohdemaan hallinnon rooli, sen sitoutuminen hankkeen toteuttamiseen.

Tämmösiä ongelmia Vietnamin paljon oli, **ei pystytty toteuttamaan**, kallista, lainsäädäntöä joka hidastutti paljon projektin toteutusta. Ja monet maat halusi ottaa näitä korkotukiluotoilla rahoitettuja hankkeita mut sit heillä oli myöskin heidän oma aikataulu. **Haali niitä, mutta ei ollu tarkoituksaan et he olis alkanu niitä toteuttaa**. Se et aiheutti niitä ongelmia ja sitten juristit ja muut joutu siihen sekaantumaan, vaikka alkuvaiheessa suunnittelussa UM ei ollut mitenkään mukana. Ja sitten se oli tavallaan sellainen ongelmien selvittäjä. (H3, 7.6.2019; lihavointi lisätty.)

Yllä oleva korkotukiluottojen hallintoa käsittelevä näkökulma ei puolla sitä näkemystä, että korkotuki-instrumentin kaltaisessa sekarahoitteisessa, mutta pääosin lainarahalla rahoitetussa hankkeessa kohdemaan omistajuus olisi erityisen hyvä. Jonkin verran korkotukihankkeiden yhteydessä nimittäin keskusteltiin siitä, mikä on lahjamuotoisen ja lainamuotoisen avun suhde: kumpi noudattaa kehitysyhteistyössä yleisesti hyväksyttyä omistajuuden ihannetta paremmin. Eräässä toisessa haastattelussa haastateltava totesi, että lahjamuotoisessa avussa kohdemaan omistajuus on sikäli heikompi, että kehittyvän maan intresseissä on ”ottaa se mikä saadaan”, vaikka se ei istuisi maan kehitysstrategioihin niin hyvin. Lainamuotoisessa avussa taas kohdemaalla on lähtökohtaisesti suurempi intressi, koska osa siitä on maksettava takaisin, jolloin

kehittyvällä maalla on mahdollisuus muovata hankkeista niiden strategioihin paremmin sopivia.

Hanketoteutuksessa ilmenneet käytännön ongelmat saivat päättäjät pohtimaan instrumentin tarkoituksenmukaisuutta sekä hallinnon, kohdemaan että yritysten näkökulmasta. Ulkoministeriön hallinnossa tuskailtiin suunniteltua pidemmäksi venähtäneiden hankkeiden kanssa ja sen rooliksi jäi usein toimia ongelmien selvittelijänä:

Kyllähän se on totuus, että korkotukiluotot ei monestikaan kovin onnistuneita hankkeita olleet. (...) Kyllähän niissä oli paljon ongelmia ja sen takia niitä paljon kritisoitiin. Ne kesti hirveän kauan, esim. Vietnamin hankkeet oli kymmeniä vuosia. Mulla oli sellainen näkemys, että se oli myös tälle yritykselle haastava, kun se oli antanut 10 vuotta sitten tarjouksen hankkeen toteuttamisesta ja sit hinnat on noussu ja on ihan eri. (H3, 7.6.2019.)

Monet korkotukihankkeet siis kompastelivat kapasiteetin vahvistamiseen ja omistajuuteen liittyviin ongelmiin. Kapasiteetti toteuttaa hankkeita onnistuneesti oli heikkoa niin kohdemaassa, Suomen ulkoministeriössä kuin yrityksissäkin. Kohdemaassa haasteita aiheuttivat venyvät aikataulut, hallinnon ja lainsäädännön luomat reunaehdot ja epävarmat olosuhteet. Ulkoministeriössä korkotukiluottohankkeiden hallinnointiin oli varattu varsin vähän henkilöresursseja ja paljon työaika kului juristien kontaktointiin ja haasteiden selvittelyyn, ”tulipalojen sammuttamiseen” (H3, 7.6.2019). Yritykset puolestaan kohtasivat hankkeen toteutusvaiheessa ongelmia, joihin ne eivät olleet etukäteen osanneet varautua, mikä saattoi hidastaa hankkeiden toteutusta useilla vuosilla.

4.2.2 Yhteenveto: korkotukiluottojen alasajo velvollisuuskurssin ilmentymänä

Olen tässä luvussa analysoinut korkotukiluottojen alasajoon johtaneita tekijöitä ja instrumenttiin kohdistuneen kritiikin päälinjoja. Korkotukiluotot ovat olleet pitkään keskustelun ja poliittisen kädenväännön kohteena, mikä vuonna 2012 johti instrumentin alasajoon ministeri Heidi Hautalan päätöksellä. Yhteenvetona voidaan todeta, että korkotukiluotoista luopuminen ilmensi velvollisuuskurssin hetkellistä

voimistumista: korkotukiluotot nähtiin silloisessa poliittisessa ympäristössä instrumenttina, jonka tuloksellisuus oli köyhyydenvähentämisperiaatteen ja kaikista heikoimmassa asemassa olevien ihmisten auttamisen näkökulman kannalta riittämätön. Päätöksenteon taustalla oli käsitys kehitysyhteistyöstä toimintana, jossa avunantajan velvollisuutena on varmistaa, että kehitysyhteistyöresurssit suunnataan niihin kohteisiin, joissa niillä on kaikista suurin kehitysvaikutus. Vaikuttavinta kehitysyhteistyötä puolestaan katsottiin tehtävän silloin, kuin se suunnattiin kaikista köyhimpien ihmisten auttamiseen.

Tiivistetysti keskustelu on pyörinyt sen ympärillä, mikä kehityspolitiikan ja -yhteistyön perimmäinen tarkoitus on: mitä kriteereitä sille annetaan ja millaisia tarkoituseriä sillä katsotaan olevan. Kritiikki kohdistui ennen kaikkea korkotukihankkeiden heikkoihin tuloksiin köyhyydenvähentämisstrategian kanssa, kehitysyhteistyövaroilla tehtävään vienninedistämiseen, avun sidonnaisuuteen ja heikkona pidettyyn kohdemaan omistajuuteen. Kehityspolitiikan keskeinen paradigma oli se, että koska korkotukiluotoilla ei saatu aikaan tarpeeksi suoria kehitysvaikutuksia köyhyyden vähentämisen näkökulmasta, oli instrumenttia tarkasteltava uudelleen, ja lopulta tämän kriittisen tarkastelun jälkeen päättäjien velvollisuus oli luopua siitä.

Seuraavassa luvussa siirryn käsittelemään korkotukiluottojen alasajoa seurannutta prosessia, jossa saman lainsäädännön pohjalle päätettiin kehittää uusi, korvaava instrumentti.

4.3 PIF-instrumentin oikeutukset: tehokkuusdiskurssin nousu

Tässä luvussa tarkastelen prosessia, jonka myötä uusi PIF-instrumentti lanseerattiin vuonna 2016. Kysyn, millaisia perusteluita uudelleenmuotoilulle annettiin ja miten instrumentin olemassaoloa oikeutettiin ja millaisia diskursiivisia ja sosiaalisia käytänteitä oikeutukset ilmentävät.

PIF-instrumentin kehitystyö alkoi virallisesti vuonna 2015, kun kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin Lenita Toivakan (kok.) kanslia julkaisi lehdistötiedotteen uuden korkotukiluottoinstrumenttia korvaavan instrumentin kehittämisen aloittamisesta. Keskustelu oli kuitenkin ollut käynnissä jo ennen tätä: vuoden 2012 kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että korkotukiluottoja korvaavia yhteistyömuotoja aletaan kehittää ”yhdessä yksityisen sektorin kanssa” (ulkoasiainministeriö, 2012, s. 19), minkä useat toimijat, erityisesti yritykset, tulkitsivat päätökseksi samankaltaisen instrumentin kehittämistä. Haastatteluaineistosta ilmenee, että kyseisen ohjelman muotoilu loi painetta virkamiehille ja poliittisia päättäjiä kohtaan, sillä juuri esimerkiksi useat yritykset tarttuivat muotoiluun todeten, että ohjelma lupaa uuden korkotukimekanismilla toimivan instrumentin:

Useat yritykset viittas siihen odotukseen – en tiedä oliko se kuinka tavallaan laskelmoitu muotoilu vai ei – mutta useat yritykset ja toimijat viittas siihen että kehityspoliittisessa ohjelmassa luvataan kehittää korvaava instrumentti. (H4, 24.5.2019.)

Korkotukeen pohjautuvan kehitysyhteistyövälineen katkos jäi siis lopulta vain muutaman vuoden pituiseksi. Nähdäkseni syy sille, miksi korkotuki-instrumentti teki paluun, on uudenlaisen kehityspoliittisen diskurssin voimistumisessa. Diskurssin voimistuminen oli yhtäältä seurausta kansainvälisen keskustelun muutoksista ja YK:n Agenda2030-tavoitteenasettelun kehitysnäkökulmista ja toisaalta muutoksista Suomen poliittisissa suhdanteissa (ministerinvaihdokset). Tämän diskurssin oikeutus mahdollisti uuden PIF-instrumentin muotoilun ja käyttöönoton.

Kutsun diskurssia uusliberalistiseksi tehokkuusdiskurssiksi, joka legitimoii päätöksentekoa seuraavilla oikeutuksilla: vaikuttavassa kehitysyhteistyössä tarvitaan kaikkien ponnisteluja, yksityisen sektorin vipuvaikutus tehostaa kehitysyhteistyöhön suunnattuja varoja ja ”uudenlaisessa” kehitysyhteistyössä kaikki saavat voittoa. Diskurssissa keskiöön nousee niin kutsuttujen synergioiden hakeminen: ”synergiat” muodostuvat eri toimijoiden ja intressien välisestä neuvottelusta, jossa esimerkiksi yksityisen sektorin voitontavoittelupyrkimys ja Suomen vienninedistäminen lukeutuvat osaksi hyväksyttävien kehitysvaikutusten kavalkadia. Nämä oikeutukset ovat linjassa

esimerkiksi Küblböckin ja Staritzin (2014) teoretisoinnin kanssa: kehitysyhteistyö nähdään yhä useammin toimintana, johon muidenkin kuin valtioiden on syytä osallistua kestävien kehitystavoitteiden saavuttamiseksi (ks. esim. Busan Partnership Agreement, 2011).

4.3.1 ”Uusi kehityspoliitiikka” ja Agenda2030: kehitys on kaikkien yhteinen ponnistus

Hallitusten kehityspoliittiset ohjelmat ovat 2010-luvulla olleet yksimielisiä siitä, että kehitystavoitteiden saavuttaminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa kehitykseen.

Haastatteluaineistosta nousevat havainnot asettuvat puoltamaan kehityspoliittisissa ohjelmissa esiin nousevaa retoriikkaa kehityksestä kaikkien yhteisenä ponnistuksena. Korkotuki-instrumentti nähdään yhtenä keinona tuoda eri sektoreiden toimijoita yhteen. Lisäksi se täydentää Suomen kehityspoliittista keinovalikoimaa ja luo samaan aikaan mahdollisuuksia sekä kohdemaille että suomalaisille yrityksille.

Rahoituskanavien ja -mallien monipuolisuus takaa sen, että erilaisiin tarpeisiin on tarjolla erilaisia ratkaisuita. Toisaalta myös resurssien rajallisuus tuo omat haasteensa: ilman korkotuki-instrumenttia Suomen kehitysyhteistyövaroilla ei olisi mahdollista toteuttaa suuria julkisen sektorin investointiprojekteja, jotka ovat kehittyvien maiden kehitysstrategioiden toimeenpanossa tärkeitä. Kaikki argumentit asettuvat puoltamaan tietynlaista uusliberalistista kehitysnäkökulmaa, jossa Schulpenin ja Gibbonin mukaan (2002, s. 1) valtiovallan tehtävänä nähdään taata riittävät edellytykset talouskasvulle ja jota ohjaa tietynlainen tehokkuuden vaatimus.

Uuden PIF-instrumentin muotoiluprosessissa suomalaisyritysten tukeminen ei millään lailla ollut salaisuus eikä vienninedistämispyrkimyksiä pyritty häivyttämään. Päinvastoin PIF-instrumentin hyväksyvä diskurssi korosti sitä, että ”synergiaetujen” hakeminen kääntyi ”voitoksi kaikille”. Tämä ei mukaillut ainoastaan Suomen poliittisia suhdanteita, vaan samoihin aikoihin käynnissä ollut keskustelu YK:n uusista kestävästä kehityksen tavoitteista (Agenda2030-ohjelma) vaikutti diskurssin vahvistumiseen merkittävästi.

[Hallituksen vaihduttua vuonna 2015 tuli] paine kehitysyhteistyöinstrumenttien rinnalle luoda sellaisia, jotka **myös tukee suomalaisen yrityssektorin mahdollisuuksia** toimia kehittyvissä maissa, ja tehtiin se hallinnollinen päätös, että nyt sitä aletaan suunnitella uudelleen. Mutta kyseessä **ei todellakaan ole ainoastaan Suomessa tapahtunut kehitys**, vain Suomen poliittisten suhdanteiden muutos, vaan tuli se, että YK:n vuosituhatagendasta siirryttiin kestävän kehityksen agendaan, Agenda2030-tavoitteenasetteluun, mikä **ihan toisella tavalla nostaa esiin yksityisen sektorin merkitystä kehitysrahoituksen lähteenä ja kehitysagendan toimeenpanijana**. Ja se Addis Abeban kehitysrahoituskonferenssihan oli historiallinen tässä mielessä. (H2, 21.5.2019; lihavointi lisätty.)

Kaupalliset ja kehitystavoitteet alettiin nähdä toisiaan vahvistavina, sillä ilman kaupallista intressiä monet projektit jäisivät toteutumatta. Uudessa kehityspoliittisessa paradigmassa esimerkiksi avun sitominen nähdään ikään kuin välttämättömänä pahana, sillä myönteisten kehitysvaikutuksien aikaansaamiseksi on vääjäämätöntä, että toimijoilla on toimintaa kohtaan jonkinlaisia palaumaodotteita. Jotta kehitysyhteistyö ”saisi uuden vaihteen silmään” ja rahoitusta saataisiin kasvatettua vastaamaan projektien kokoa, ei enää pidetä realistisena sitä, että toimijoita ohjaisivat vain altruistiset tarkoitukset ja voittoa tavoittelemattomuus. Haastatteluista ilmenee, että nykyinen kehityspoliittikkakeskustelu sallii yhä useammin sen, että julkisen kehitysyhteistyön mekanismeilla voidaan tukea montaa asiaa ja intressiä:

Monesti tuntuu, että on kahdentyyppistä [kantaa]: ne, jotka on kehitysavun puolella, sidottu apu koetaan ongelmalliseksi, tai viennin tuominen tähän koetaan riskiksi. (...) Sit monet puhuu, et täähän on **hyvä instrumentti, jolla voidaan edistää montaa asiaa**. (H1, 3.5.2019; lihavointi lisätty.)

4.3.2 Yksityinen sektori vipuvaikuttaa

Haastatteluissa nousi toistuvasti esiin yksityisen sektorin rahoituspotentiaali ja tarve myötävaikuttaa siihen, että investointeja tehdään siten, että ne vaikuttavat myönteisesti kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumiseen. Paradigma ”yksityistä rahaa” kohtaan oli muuttunut: enää ei voitu ajatella, että kehitystavoitteet saavutetaan ainoastaan lahjarahalla, vaan yksityisen sektorin rahoituksella nähtiin siinä

merkittävä rooli. Siksi myös julkisella kehitysyhteistyöllä (ODA) pyritään nyt katalysoimaan yksityisen sektorin rahoitusta.

Ja samanaikaisesti kehitysrahoituslaitoksissa (mm. Maailmanpankissa ja Afrikan kehityspankissa) tehtiin laskelmia siitä, paljonko SDG:iden Agenda2030-tavoitteiden saavuttaminen vaatii, ja todettiin, kaikki totesi, että tavoitteita **ei millään lahjarahalla** oteta, vaan tässä **tarvitaan kehitysrahoitusta**. Ja samalla se, että ymmärrettiin, että on olemassa, ei vaan marginaalinen joukko yrityksiä, jotka on kiinnostuneita kestävästä kehityksen agendasta, vaan että maailmalla on rahaa, **yksityisen sektorin rahaa**, joka hakee järkeviä sijoituskohteita, ja myös sijoituskohteita, joiden **kehitysvaikutukset on kestäviä Agenda2030:n näkökulmasta**. (H2, 21.5.2019; lihavointi lisätty.)

Korkotuki-instrumentti nähdään instrumenttina, ”jonka avulla euro moninkertaistuu” ja jolla on loppulaskua suurempi vaikuttavuus hankkeen kohdemaassa. Korkotukeen suunnatut varat koetaan sijoituksina, jotka vetävät puoleensa myös yksityistä rahaa.

Nimenomaan nään, että tässä korkotukiluottoprojekteissa ja muissa on paljon erilaisia väärinymmärryksiä ja -käsityksiä ihmisillä, ja sitä kautta näen että tällainen [kehitysyhteistyön] avoimuus auttaa siinä, että minkälaisella rahoituksella – Suomen veronmaksajien rahoilla – saadaan minkäkinlaisia **vipuvaikutuksia** ja projekteja aikaiseksi. Missä saadaan Suomen rahalla **eniten vaikuttavuutta**, niin uskon siihen, että tää korkotukiluotto on toimiva järjestelmä, ja **tuloksellinen järjestelmä suhteessa siihen Suomen valtion sijoitettuun rahaan**. (H4, 24.5.2019; lihavointi lisätty.)

Vaikuttavuudessa vertailua tehtiin usein niin kutsuttujen perinteisten, kahdenvälisten kehitysyhteistyöhankkeiden ja ”uudenlaisen” kehitysyhteistyön, jossa julkisella kehitysyhteistyöllä saadaan houkuteltua yksityistä rahaa muualta, välillä. Esimerkiksi PIF-instrumentin muotoiluprosessissa hyödynnettiin paljon kerrannaisvaikutuslaskelmia:

Korkotukiluotto on yksi erittäin merkittävä instrumentti verrattuna tällaiseen perinteiseen ns. kahdenväliseen tukeen, jossa **vipuvaikutus** on ehkä yhden suhde yks pilkku yhteen. Niissä bilateraali hankkeissa on n. 5-10 prosentin omavastuuosuus siellä, tai tällainen counterpart financing siellä kumppanilla, kun taas sitten keskimäärin voi sanoa, että korkotukiluotossa se prosentti n. **yhden suhde kolmeen tai yhden suhde kahteen puoleen**. (...) Sellasia erilaisia laskelmia tehtiin, esim. olemassaolevaa

korkotukiluottoportfolioo [hyödyntäen] ja mahdollisesti tulevia uusia hankkeita [arvioiden], et jos allokoidaan x määrä rahaa niin millasia **kerrannaisvaikutuksia** niillä sitten voi olla. (H4, 24.5.2019; lihavointi lisätty.)

Kehitysyhteistyön vaikuttavuuden kannalta nähtiin siis myönteisenä se, että erilaisia rahoituslähteitä on tarjolla monta. Kaupallisten toimijoiden ja sijoittajien intressit hankkeita kohtaan olivat positiivinen seikka, sillä kyseisten intressien turvin on mahdollista ”katalysoida” toimintaa ja ”moninkertaistaa” käytettävissä olevat resurssit. Kehitysyhteistyöstä oli mahdollista ja kannattavaakin tehdä kaupallisessa mielessä houkuttelevaa, sillä pelkällä lahjarahalla ei nähty olevan samanlaista potentiaalia ratkaista kehittyvien maiden haasteita. Rahoituslähteiden monipuolisuuden ja esimerkiksi kumppanimaan suuremman ”omavastuuosuuden” nähtiin parantavan hankkeiden omistajuutta, vaikka avun sidonnaisuuskeskustelussa esitettiin vastakkaisiakin näkemyksiä.

4.3.3 Kaikki saavat voittoa, myös Suomi ja suomalaiset yritykset

Haastatteluaineistossa toistuva korkotuki-instrumenttia puoltava näkemys on ajatus niin kutsutusta *win-win* -tilanteesta, jossa kehitysyhteistyöhön käytetyt eurot hyödyttävät sekä Suomen että kumppanimaan taloutta. Sinänsä *win-win* -argumentti ei ole uusi; jo Yhdysvaltain presidentti Trumanin kuuluisassa ”Point Four”-puheessa vuonna 1949 nostettiin esille se, että on paitsi rikkaiden maiden velvollisuus auttaa köyhempiä, toiminnasta hyötyvät myös rikkaat maat, mikä tekee toiminnasta kannattavaa kaikille (Hattori, 2003, s. 229–230). Nähdäkseni kuitenkin PIF-instrumenttia puoltava diskurssi asettaa hyötyajattelun entistä kirkkaampaan valoon nimenomaan kaupallisten intressien suhteen. Uusliberalistinen ajatus tehokkuudesta lävistää keskustelun siten, että keskeisessä paradigmassa korostuu toiminnan voitokkuus kaikille – kohdemaalle, joka hyötyy uusista ja kattavammista rahoituslähteistä, avunantajalle, jonka valtiontalous kasvaa, ja yritykselle, joka saa instrumentin kautta kilpailuasemallista hyötyä ja mahdollisesti uuden markkina-avauksen.

Havainto on linjassa Keijzerin ja Lundsgaarden (2018) tutkimuksen kanssa, jossa todetaan, että ”molemmipuolista hyötyä” (*mutual benefits*) korostavat oikeutukset ovat kehityspolitiikassa korostuneet kansainvälisesti. Kirjoittajien mukaan kyseessä on paradigman muutos, jossa keskeiseksi toiminnan motivaatiotekijäksi yhä useammin nimetään myös avunantajan hyötyminen sen sijaan, että korostettaisiin ainoastaan avun vastaanottajan tarpeita, intressejä ja hyötymistä (Keijzer & Lundsgaarde, 2018, s. 210). Vaikka avunantajan intressit ja pyrkimykset ovat aina olleet kehityspolitiikkaa ohjaavia tekijöitä (McKinley & Little, 1979; Schulpen & Gibbon, 2002; Koponen & Siitonen, 2005), nykyään nämä intressit tuodaan esille entistä eksplisiittisemmin ja niin kutsutut *trade-off*-asetelmat ovat korvautuneet *win-win* -puheella (Keijzer & Lundsgaarde, 2018, s. 211). Keijzerin ja Lundsgaarden (2018, s. 211) mukaan tämä ei kuitenkaan ole näkynyt laajamittaisesti kehitysyhteistyön evaluaatioissa, sillä niissä fokus on pysynyt tiukasti vastaanottajan hyötyjen analyysissä. Tästä aiheutuu ristiriitaa, joka palautuu kehitysyhteistyön oikeutuksen kysymykseen: jos kehityspolitiikalle asetettuihin tavoitteisiin sisällytetään yhä useammin myös avunantajan hyötymistä, mutta niitä ei oteta hankkeiden evaluaativaiheessa lukuun, tulee väistämättä pohtineeksi, missä määrin ”molemmipuolisia hyötyjä” voi oikeutuksena käyttää, jos niitä ei lainkaan todenneta systemaattisella tavalla. Toisaalta esimerkiksi Ghanassa suomalaisella korkotuella rahoitetun merialuevalvontajärjestelmähankkeen evaluaatiossa kyllä pohditaan myös vienninedistämiseen liittyvien tavoitteiden täyttymistä muiden tuloksellisuuskriteerien ohella (FCG International, 2018, s. vii). Evaluaatiotoiminnan analyysi olisi itsessään mielenkiintoinen ja laaja tutkimusaihe, mihin ei tämän tutkielman puitteissa ollut mahdollista paneutua.

Eräs keskeinen argumentti PIF-instrumentin käyttöönoton puolesta oli myös se, että kansainvälisessä poliittisessa ekonomiassa Suomen on hyödynnettävä sellaisia instrumentteja, joita myös muut länsimaat suosivat, sillä tämä paitsi harmonisoi maiden välisiä politiikkoja, myös parantaa Suomen omia kilpailuasemia – ajatus siitä, että Suomi ei saa jäädä muista jälkeen. Haastatteluissa esiin nousseita maita olivat mm. Hollanti, Tanska, Ruotsi, Norja ja Itävalta. Suomen tilanteen vertaaminen näihin maihin kertoo yhtäältä siitä, että kehityspolitiikka on yksi niistä politiikan osa-alueista,

joiden avulla maat pyrkivät identifioitumaan tiettyihin vaikutuspiireihin (ks. esim. kehityspolitiikka länteen identifioitumisen välineenä; Koponen & Siitonen, 2005, s. 164) ja toisaalta siitä, että kehityspolitiikan ja ulkomaankauppapolitiikan nähdään kulkevan käsi kädessä. Ulkomaankauppa- ja kehitysministerin titteli on ollut 2010-luvulla varsin tyypillinen yhdistelmä: ainoastaan Kataisen hallituskaudella 2011–2015 kehitysministerin salkku on ollut ulkomaankauppaministerin salkusta erillään. Ylipäättään ulkomaankauppa- ja kehitysministerin nimike on verrattain tuore, sillä vuoteen 2003 asti kehitysyhteistyöasiat olivat ”ministeri ulkoasiainministeriössä”-nimikkeen alla, tehtävänkuvana kehitysyhteistyö (valtioneuvosto, 2019b). Nimikkeiden yhdistäminen kertoo siitä, että kauppa ja kehitys nähdään toisiaan vahvistavina toimintoina, joita tulee edistää samanaikaisesti eri politiikkalohkoilla. Vuosina 2011–2013 kehitysministerinä toiminut Heidi Hautala pohtii asiaa Rauli Virtasen (2013, s. 181) teoksessa *Kaivoja köyhille? Suomalaisen kehitysyhteistyön vuosikymmenet*:

Vaikka meillä oli kahdeksan vuoden ajan ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä sama henkilö, niin **kauppa ja kehitys ovat kuitenkin olleet kuin kaksi eri maailmaa**. Nyt me olemmekin ministeri Stubbin kanssa miettineet, ovatko kehitys- ja kaupanäkökulmat ihan oikeasti yhdistettävissä. (Virtanen, 2013, s. 181; lihavointi lisätty.)

Muutamaa vuotta myöhemmin ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Kai Mykkänen (kok.) puolestaan totesi, että ”parhaimmillaan kauppa ja kehitys yhdistyvät työssämme ilman ristiriitaa” (Mykkänen, 2017). Lausunto antaa osviittaa siitä, miten monimutkaisesta aihekokonaisuudesta on kyse: yhtäältä siinä tunnustetaan se, että ristiriitoja on ja huomioidaan aiheesta käyty keskustelu, mutta toisaalta todetaan, että ”parhaimmillaan” ne on kuitenkin mahdollista yhdistää ongelmitta, ja tähän politiikan tulisi prosesseissaan pyrkiä.

”Synergioiden hakeminen” ja eri politiikkalohkojen ”kumppanuuksien” korostaminen on tullut näkyvästi esiin 2010-luvun kehityspolitiikassa. Tämä on ilmennyt niin hallitusten kehityspoliittisissa ohjelmissa kuin PIF-instrumenttia koskevissa dokumenteissa ja haastatteluissa.

4.4 Yhteenveto: korkotuki-instrumentti tehokkuusdiskurssin valossa

Edellä olen analysoinut korkotuki-instrumentin oikeutusta. Erilaiset tavat oikeuttaa korkotuen käyttöä Suomen kehityspolitiikan instrumenttina voidaan jakaa kolmeen diskursiiviseen käytänteeseen: ”kehitys on kaikkien yhteinen ponnistus”, ”yksityinen sektori vipuvaikuttaa” ja ”uudenlaisessa kehitysyhteistyössä kaikki saavat voittoa”. Oikeutukset kytkeytyvät yhtäältä uusliberalistiseen ajatukseen siitä, että talouskasvu on kehitystä ja että yksityisen sektorin rooli talouskasvussa on merkittävä, ja toisaalta ideaaliin ”holistisesta kehityspolitiikasta”, jossa kaikki yhteiskunnan sektorit osallistuvat kestävän kehityksen aikaansaamiseen.

Korkotuki-instrumentin olemassaoloa perustellaan sillä, että Suomen kehitysyhteistyöinstrumenttien paletin tulee riittävän monipuolinen ja hyödyntää ”kaikkia olemassa olevia resursseja”, mukaan lukien suomalaisyritysten osaaminen. Oikeutuksissa korostuvat vuoroin sekä kehitysyhteistyötä ohjaavat developmentalistiset ideaalit että Suomen omat intressit. Tässä näkyy korkotuki-instrumentin juridisen pohjan kaksoisluonne: korkotuen julkilausuttu tehtävä on edistää samanaikaisesti sekä kestävän kehityksen päämääriä ODA-kriteerien mukaisesti että Suomen kauppapolitiikkaa. Mielenkiintoista on kuitenkin se, miten nämä eri tavoitteet sekoittuvat, eikä niitä välttämättä nähdä toisilleen vastakkaisina vaan pikemminkin toisiaan vahvistavina. Avunantajan intressejä tuodaan korkotuki-instrumentin kontekstissa esille entistä selkeämmin, eikä vienninedistämisen ja kehitysvaikutusten aikaansaamisen välillä välttämättä nähdä samanlaista ristiriitaa kuin korkotukiluottojen alasajoa edeltäneessä keskustelussa. Agenda2030-ohjelma on tuonut keskusteluun uusia sävyjä. Havaintoni on, että siinä missä aiemmin ns. instrumentalistisia vienninedistämiseen liittyviä päämääriä pyrittiin häivyttämään (ks. esim. Koponen & Siitonen, 2005, s. 159), tuodaan ne nykyään entistä selkeämmin esille. Tämän taustalla on vahvistuva uusliberalistinen näkemys siitä, että yksityinen sektori luo toimiessaan suotuisaa kehitystä, josta kaikki hyötyvät samanaikaisesti. Tuloksena on ”holistista kehityspolitiikkaa”, jossa intervention tekijänä ei enää ole ainoastaan valtio.

”Holistisen kehityspolitiikan” ideaalissa eri toimijat työskentelevät yhdessä myönteisten kehitysvaikutusten eteen. Di Bellan ym. (2013) teoretisointia mukaillen julkinen, yksityinen ja kolmas sektori nähdään toistensa kumppaneina. Pisimmilleen vietyinä kehityksen kontekstissa tämä tarkoittaa Di Bellan ym. (mt.) mukaan sitä, että eri toimijat ovat liki tasavertaisessa asemassa toisiinsa nähden: kehitys on prosessi, johon liittyvässä päätöksenteossa ja toimeenpanossa hyödynnetään kaikkien kontribuutiota. Aineistosta käy ilmi, että retorisella tasolla tätä katsantokantaa puoltavat näkemykset ovat todellakin vahvistuneet.

”Holistisen kehityspolitiikan” ideaalin ja käytännön välillä vallitsee kuitenkin ristiriita. Korkotuki-instrumentin olemassaoloa perustellaan sillä, että yritykset ovat arvokas resurssilähde ja ne tulee ottaa mukaan ”yhteisiin kehitysponnisteluihin”, mutta toisaalta painotetaan sitä, että korkotuki on tukea nimenomaan kehitykseen julkiselle sektorille, jolla on prosessissa omistajuus. Yrityksille jää jokseenkin tekninen toteuttava rooli. Tähän useat haastateltavat viittasivat ”väärinkäsityksenä”: heidän mukaansa korkotuen vienninedistämiseen kohdistunut kritiikki on mennyt ohi maalin, sikäli kun korkotuki-instrumentin kehitysyhteistyöosuus suuntautuu julkisen sektorin eikä suomalaisyritysten tarpeisiin. Toisaalta instrumentin sidonnaisuus johtaa siihen, että suomalaisyritykset saavat instrumentin kautta kilpailuetua, mikä tuotiin myös julkilausutusti esille. Korkotukiluoton lakkauttamisen jälkeen yritykset ovat olleet hyvin kiinnostuneita uudesta korvaavasta instrumentista ja myös osallistuneet sen muotoiluun kommentoimalla aktiivisesti siihen liittyvää päätöksentekoa. Lisäksi korkotukiluoton ja PIF-instrumentin hankesyklissä yrityksillä on usein aloitteellinen rooli. Kenellä siis on valta?

Tästä ristiriidasta johdan tutkielmani toisen tutkimuskysymyksen: millaisia rooleja ja vastuita yksityiselle sektorille korkotuki-instrumentin kontekstissa on annettu ja miksi? Siirryn käsittelemään yritysten roolittamista seuraavassa luvussa.

5 Yritysten kehitysrooli korkotuki-instrumentin kontekstissa

Edellä olen esittänyt, että korkotuki-instrumenttia on oikeutettu PIF:n muotoilun yhteydessä monin tavoin. Osa päätöksentekoa oikeuttaneista näkemyksistä kytkeytyy tiiviisti yksityisen sektorin tärkeyteen kehityksessä. Toisaalta korkotuki-instrumentista puhuttaessa yksityinen sektori saa erilaisia konnotaatioita. Vaikka korkotuki-instrumentin koordinointi ja ohjaus kuuluu ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikön vastuulle ja se luetaan osaksi yksityissektoriyhteistyön instrumenttivalikoimaa, poikkeaa sen toimintalogiikka muista yksityissektoriyhteistyöinstrumenteista siinä, että kehitysyhteistyövarat suunnataan kumppanimaan julkisen sektorin käyttöön. Toisaalta kumppanimaan julkinen sektori on ehdollistettu käyttämään varat suomalaisen osaamisen ja teknologian hankkimiseen.

Nähdäkseni keskeinen näkökulmaero ja keskustelua värittänyt teema on yksityisen sektorin rooli instrumentin kannalta. Tämä näkökulmaero pohjautuu siihen, millaiseksi hankesykliin osallistuvan yrityksen rooli ja vastuu mielletään. Korkotukiluottoihin kohdistuneessa kritiikissä yksi päälinja oli se, että kehitysyhteistyövaroja ei tulisi käyttää vienninedistämiseen eli suomalaisyritysten tukemiseen. Toiset näkökulmat painottavat sitä, että varoja ei koskaan ole annettu yrityksille suoraan: päävastuu hankkeen toimeenpanosta on kumppanimaan julkisella sektorilla, joka parhaan harkintansa mukaan ostaa tarvitsemansa tuotteet ja palvelut Suomesta. Näiden näkemysten mukaan jälkimmäisessä kuviossa omistajuus on tässä kuviossa aina kumppanimaalla, jolloin yrityksen rooli on olla toimittaja eikä niinkään toiminnan määrittelijä.

Tässä luvussa analysoin erilaisia yrityksille annettuja kehitysrooleja ylemmän tason strategisissa politiikkadokumenteissa (kehityspoliittiset ohjelmat ja strategiset linjaukset) ja peilaan niitä korkotuki-instrumentin kontekstiin kysyen, onko 2010-luvulla tapahtuneessa roolittamisessa havaittavissa jonkinlaista diskursiivista muutosta ja jos, niin millaista.

5.1 Välineellistäminen: yritys toimittajana

Vuoden 2007 kehityspoliittisessa ohjelmassa sekä sitä täydentävässä temaattisessa toimintasuunnitelmassa kauppaa tukevasta kehitysyhteistyöstä vuosille 2008–2011 yksityissektoriyhteistyö näyttäytyy käsitteenä, jolle on vaikea löytää yksiselitteistä määritelmää. Yhtäältä vallitsevana määritelmänä on sellainen kansainvälisissä kauppapoliittisissa neuvotteluissa muovautunut *Aid for Trade* -käsite, jonka ”tavoitteena on parantaa kehitysmaiden kaupankäyntikykyä, jotta ne voisivat tehokkaasti osallistua ja hyötyä maailmankaupasta” ja joka perustuu valtioiden toimiin kehitysmaiden yksityisen sektorin ja kaupan kapasiteetin vahvistamiseen mm. erilaisia kauppaa koskevia sopimuksia neuvottelemalla ja kehitysmaiden tuontia edistämällä ja helpottamalla (ulkoasiainministeriö, 2008). Toisaalta saman käsitteen alle tuodaan myös Suomen omien kauppapoliittisten tavoitteiden edistämiseen liittyvää retoriikkaa. Julkaisuissa toiminnan oikeutus nojaa vahvasti kehitysmaiden yksityisen sektorin kehittämiseen, kun taas suomalaisyritysten osallistuminen kehitysyhteistyöhön tulee esille ”suomalaisen lisäarvon” eli tässä tapauksessa suomalaisen teknologian ja asiantuntijuuden tarjoamisen kautta sekä käytössä olevien suomalaisyrityksille suunnattujen instrumenttien, esimerkiksi Finnpartnership-ohjelman ja korkotuen esittelyn kautta. Käsite vaikuttaa saavan erilaisia merkityssisältöjä, ja välillä epäselväksi jää, kohdistuvatko toiminta ja odotukset kehitysmaan vai kotimaan yksityiseen sektoriin, ja onko keskeinen toimijuus valtiolla (joka luo suotuisat toimintaedellytykset kohdemaan yksityiselle sektorille) vai yksityisellä sektorilla itsellään (joka osallistuu kehitysyhteistyöhön).

Nähdäkseni vuoden 2007 kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa ja vuosille 2008–2011 laaditussa kauppaa tukevan kehitysyhteistyön toimintasuunnitelmassa suomalaisyrityksille annettu rooli on suhteellisen välineellinen. Suomalaisyritykset esitetään teknisessä valossa: toimijoina ne ovat sellaisia, jotka voivat tarjota hyvää teknologiaa ja osaamista kehityshaasteiden ratkaisemiseen, mutta joilta ei varsinaisesti edellytetä vastuunottoa niiden normaalin bisnestoiminnan ulkopuolella. Ne ovat ikään kuin valmiita vastauksia, jotka tulevat kuvioon vasta siinä vaiheessa, kun jokin tietty haaste on identifioitu ja siihen odotetaan teknistä ratkaisua. Esimerkiksi korkotuen

kohdalla kyseeseen tulevat ympäristö- ja infrastruktuurihankkeet (ulkoasiainministeriö, 2007, s. 30). Kehitysyhteistyön rakennetta käsittelevässä luvussa mainitaan keskeisimpinä toimijoina omissa otsikoiduissa alaluvuissaan monenkeskiset yhteistyöorganisaatiot, EU, kahdenvälisen yhteistyön kumppanimaat ja kansalaisjärjestöt – ei yrityksiä (ulkoasiainministeriö, 2007, s. 24–34).

Korkotukiluottojen ja PIF-instrumentin kontekstissa näyttää selvältä, että ennen vuotta 2012 korkotuki-instrumentin tarkoitus oli ennen kaikkea mahdollistaa teknisesti tarkkaan määriteltäviä, selvärajaisia projekteja, esimerkiksi laitetoimituksia. PIF-instrumentin muotoiluprosessin myötä korkotuki-instrumenttiin on integroitu prosesseja, jotka korostavat yritysten roolia ja toimijuutta kehitysvaikutusten aikaansaamisessa.

No me ollaan saatu positiivista palautetta just siitä, että tää instrumentti on tullu takas, ja riippuen vähän, jotkut on innostuneita kehittämään sellasia joissa on isoja kehitysvaikutuksia, ja näkee et tää on hyvä instrumentti jota voi sentyyppiseen työhön käyttää ja niitä edistää. Sit on ehkä niitä, **jotka on aatellu sitä perinteisempää, et tää on instrumentti jolla tehdään laitetoimituksia, selkeitä projekteja**, ei oo ehkä sit niin hyvin menestynyt näissä arvioissa. Se on ehkä yks mikä on herättänyt pettymystä. (H1, 3.5.2019; lihavointi lisätty.)

Kokonaisuudessaan yksityissektoriyhteistyö määriteltiin siis ulkoministeriön linjauksissa 2010-luvulle tultaessa Di Bellan ym. (2013, s. 9–12) teoretisointia mukaillen toimintana, jossa valtion tavoite on luoda liiketoiminnalle sellainen ympäristö, jossa yritykset voivat toimia. Sekä koti- että kohdemaan yritysten vastuulle jää siis maksimoida voittonsa perinteisen liiketoiminta-ajattelun kautta. Keskeisenä toimijana on julkinen sektori, jonka varat ohjataan yksityisen sektorin kapasiteetin vahvistamiseen, mutta esimerkiksi yritys vastuusta tai yritysten kokonaisvaltaisesta toimijuudesta kehitysapojen toimeenpanossa ei ole mainintoja. Vaikka vuoden 2007 ohjelma vilisee mainintoja ”synergiaeduista”, mikä viittaisi eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja kumppanuuksien rakentamiseen, otetaan eri toimijoiden roolit annettuina ja etenkin yritysten kohdalla varsin kapeina.

5.2 Vastuuttaminen: yritys vastuullisena tekijänä

Vuoden 2012 kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa korostuu vuoteen 2007 verrattuna vastuullinen yritystoiminta. Vastuullisuuden vaatimus koskee sekä kotimaisia että kohdemaan yrityksiä. Lisäksi ohjelmassa nostetaan uudella tavalla esille se, että kehitykselle tärkeät politiikkalohkot ”vahvistavat kehitystavoitteita pitkäjänteisesti niin avunantaja- kuin kumppanimaissa” (ulkoasiainministeriö, 2012, s. 15). Tässä tärkeässä roolissa ovat ohjelman mukaan ”myös yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toiminta” (mt.). Ohjelmassa myös korostetaan uudella tavalla kumppanuuksien etsimistä muilta sektoreilta, esimerkiksi ”kansalaisjärjestöjä rohkaistaan keskinäiseen yhteistyöhön sekä kumppanuuksiin yksityisen ja julkisen sektorin kanssa” (mt., s. 19). Yksityisen sektorin yhteistyömuodot esitellään linjassa muiden kehitystoimijoiden, kuten kahdenvälisten kumppanuuksien, EU:n, monenkeskisten järjestöjen, pohjoismaisten kumppanuuksien ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Kyseisessä kappaleessa tuodaan esille korkotukiluottojen alasajopäätös, mutta todetaan myös, että uusia korvaavia vaihtoehtoja etsitään ”yhdessä yksityisen sektorin kanssa”. Lopuksi eri toimijoiden välistä vuoropuhelua todetaan edistettävän ”perustamalla keskustelufoorumi” (mt., s. 19), mikä antaa viitteitä siitä, että myös yksityisen sektorin rooli ja vastuu olisivat julkisen vallan retoriikassa vahvistumassa edellisvuosiin verrattuna.

Vuoden 2012 kehityspoliittinen ohjelma on yksityissektoriyhteistyön kontekstissa jonkin verran selkeämpi siinä, että se pyrkii määrittämään ja avaamaan käsitteen perustaa. Kun yksityisestä sektorista tai yrityksistä puhutaan, pyritään määrittelemään myös se, viitataanko koti- vai kohdemaan toimijoihin. Toisaalta yksityissektoriyhteistyö on vuoden 2012 ohjelmassa huomattavasti pienemmässä roolissa kuin edeltäjässään, jossa koko kehityksen käsite pyöri talouskasvun ympärillä. Kun vuoden 2012 ohjelma puhuu yrityksistä, se kehystää puheen joko vastuullisuudella tai kumppanuuksilla, mikä viittaa yhtäältä siihen, että yritysten toiminnalle asetetaan tiettyjä velvoitteita ja toisaalta siihen, että niiden valta ja vastuu tunnustetaan ja parhaana ratkaisuna pidetään eri toimijoiden välisen vuoropuhelun syventämistä ja eri osaamisalueiden yhdistämistä:

Suomalaisten yritysten mahdollisuuksia osallistua köyhyyden vähentämiseen, kansainvälisten kehitysongelmien ratkaisuun ja vihreän talouden kehittämiseen hyödynnetään edistämällä **monipuolisia julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan kumppanuuksia**. (Ulkoasiainministeriö, 2012, s. 34; lihavointi lisätty.)

Yritysvastuun käsite tuodaan ohjelmassa esille voimakkaasti. Yritysvastuu näyttäytyy ensisijaisesti toimintana, johon valtio ja muut julkiset organisaatiot yrityksiä ohjaavat:

Myös yrityksillä on yhteiskunnallista vastuuta toimintansa taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristövaikutuksista koko hankintaketjunsä osalta. **Vastuullisuus on yhä enemmän osa yritysten strategista liiketoimintaa**, siksikin että liiketoimintaan liittyy uudenlaisia riskejä. Vastuullisuus ilmenee toimintaa ohjaavina arvoina, toteutettuina toimenpiteinä sekä näitä koskevana avoimuutena. (...) **Yritysten vapaaehtoisen yhteiskuntavastuun lisäksi tarvitaan kansainvälisten normien ja ohjeistojen vahvistamista**. Suomi edistää yhteiskuntavastuuta yhdessä yritysten kanssa ja pyrkii saamaan aikaan konkreettisia menettelyjä, jotka hyödyttävät edistyksellisimpiä toimijoita. (Ulkoasiainministeriö, 2012, s. 34; lihavointi lisätty.)

Tämä tulkinta noudattelee Di Bellan ym. (2013) käsitystä *Private Sector in Development* -mallista, jossa yksityisen sektorin toimijuus vahvistuu suhteessa *Private Sector Development* -malliin. Siinä kansainvälisesti sovitut raamit ja sopimukset, kuten YK:n Global Compact -aloite (2000), määrittävät yritysvastuun käsitteen ja velvoittavat jäsenmaita valvomaan tavoitteiden toteutumista.

PIF-instrumentin muotoilun kontekstissa *Private Sector in Development* -malli on korostunut. Haastatteluaineistosta nousee selvästi esiin teemoja, jotka asettuvat puoltamaan yritysvastuun retoriikkaa. PIF-instrumentille annetaan julkilausuttujen tavoitteidensa lisäksi yritysvastuuohjaukseen liittyvä tavoite: sen avulla suomalaisia yrityksiä voidaan ohjata ”kepillä ja porkkanalla” oikeaan suuntaan. Instrumentilla nähdään olevan eräänlainen opetuksellinen funktio.

Esim. ennen projektin alkua toteuttavalla yrityksellä tulee olla olemassa oleva yrityksen yhteiskuntavastuulinjaus tai strategia. Joka ei varsinaisesti liity hankkeen toteutukseen millään lailla, mutta yks semmoinen pieni asia, jolla **ohjataan sitä yritystä toimimaan kestävän kehityksen mukaisesti**. Et niiden on pakko ajatella täntyyppisiä asioita, jos ne haluavat täntyyppisiä hankkeita

toteuttaa. Sitä kautta siel on muutamia tällasia asioita, joilla heijastellaan takas, **ohjataan yritystä, tarjotaan vähän niinku keppiä ja porkkanaa tällaisella mallilla**, että saadaan myös tätä organisaation sisäistä muutosta aikaiseksi. (...) Et täs on myös tällasia organisatorisia, yrityksen kasvatuksellisia asioita. (H4, 24.5.2019; lihavointi lisätty.)

Toisaalta PIF-instrumentin muotoilussa yrityksille annettiin suuri rooli, ja ne olivat keskeisesti mukana keskustelussa. Niiden intressit ja kannat pyrittiin ottamaan huomioon päätöksenteossa, sillä instrumentin toimivuus haluttiin varmistaa myös kotimaisten yritysten kannalta (H4, 24.5.2019; H1, 3.5.2019). Tämä seikka viestii myös siitä, että viime vuosina kaupallisten etujen huomioimisesta osana julkisin varoin toteutettavaa kehitysyhteistyötä on tullut entistä hyväksytympää ja julkinen valta on enenevissä määrin asettunut puoltamaan sellaisia näkemyksiä, joiden mukaan kaupalliset ja kehitysintressit voivat toimia toisiaan vahvistavina. Ennen vuotta 2012 käynnissä olleen keskustelun retoriset jännitteet, jotka johtivat korkotukiluottojen alasajoon, eivät ole enää samoissa määrin saaneet jalansijaa julkishallinnossa, jossa päätöksille yksityissektoriyhteistyön lisäämisestä ja samalla suomalaisten yritysten osallistamisesta on saatu hallitusten poliittinen tuki.

5.3 Moraalinen velvoittaminen: yritys kehitystoimijana

Vuoden 2016 kehityspoliittisessa ohjelmassa eri toimijoiden, yritykset mukaan lukien, kumppanuudet korostuvat entisestään. Ohjelma on entistä tarkempi yksityissektoriyhteistyön käsitteen määrittelyssä, ja siitä on selkeästi luettavissa, milloin puhutaan kohdemaan yksityisen sektorin kapasiteetin vahvistamisesta ja milloin suomalaisten yritysten toiminnasta osana kehitysyhteistyötä. Ohjelma myös nostaa esille yritysten yhteiskuntavastuun määrittelyn haasteet toteamalla, että määrittelyssä on edetty kansainvälisesti. Sen mukaan ”YK:ssa on sovittu, että yritysten vastuu ihmisoikeuksista tarkoittaa sitä, että yrityksillä on vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia, välttää ihmisoikeusloukkauksia ja puuttua toimintansa kielteisiin vaikutuksiin” (ulkoasiainministeriö, 2016, s. 40). Näihin sopimuksiin Suomi on sitoutunut, sillä ”yhteinen etu on, että suomalaisyritykset toimivat kehitysmaissa vastuullisesti, ihmisoikeuksia ja kestävä kehityksen tavoitteita tukien” (mt.). Yrityksiä

veloitetaan siis toimimaan moraalisesti kestäväällä pohjalla, minkä osaksi luetaan ainakin ihmisoikeus- ja läpinäkyvyyssymboleja.

On kuitenkin kysyttävä, missä määrin vuoden 2016 kehityspoliittinen selonteko ohjaa konkreettista kehitysyhteistyötoimintaa, ja millaisen toiminnan nähdään olevan näissä puitteissa riittävää. Esimerkiksi PIF-instrumentin kontekstissa suomalaisyrityksiltä edellytetään yritys vastuuraportointia ennen hankkeen alkamista, mutta ei vielä konseptipaperivaiheessa, sillä kynnystä on haluttu tietoisesti madaltaa (H4, 24.5.2019). Toinen kysymys on, missä määrin yritysten itse tekemiä vastuullisuusraportteja voidaan pitää tosiasiallisina kuvauksina niiden toiminnasta. Esimerkiksi Cooperin ja Owenin (2007, s. 650) mukaan yritysten vastuullisuusraporttien tekoa ohjaa ennen kaikkea maineenhallinta, eikä niiden sisällöstä voida aina saada varmuutta, sillä niiden tekeminen on pitkään nojannut vapaaehtoisuuden periaatteeseen. Toisaalta kansalaisten, valtioiden, kansalaisyhteiskunnan ja monikansallisten järjestöjen kasvava tietoisuus ja yrityksiä kohtaan kovenevat vaatimukset ovat muuttaneet yritys vastuuraportoinnin käytäntöjä (Cooper & Owen, 2007, s. 649–652).

PIF-instrumentin muotoilussa on virkamieshaastattelujen mukaan kiinnitetty erityistä huomiota kehitysvaikutuksiin ja toiminnan kestävyys. Tällä on haluttu varmistaa, että uusi instrumentti vastaa korkotukiluottoja kohtaan esitettyyn kritiikkiin, jotta sen jatkuvuus taattaisiin myös tulevaisuudessa. Silti vastakkain näyttävät asettuvan yksityisen sektorin ja julkisen sektorin tai kansalaisyhteiskunnan erilaiset roolit. Monessa haastattelussa tuotiin nimittäin esille se, että ”yritykset eivät osaa kehitysyhteistyötä”, millä yleisesti viitattiin siihen, että esimerkiksi kehitysvaikutusten analysointi on niille vierasta, mikä on aikaisempien korkotukihankkeiden kohdalla johtanut siihen, että toiminnalle asetetut tavoitteet ja indikaattorit eivät ole kohdanneet. Kuitenkin toiminnan oikeutus kansainvälisesti sovittujen kehitysyhteistyökriteerien mukaisesti edellyttää mitattavissa olevia tuloksia ja kehitysvaikutusten todentamista.

Jotta ”holistisen kehityspoliitiikan” ideaali toteutuisi ja YK:n Agenda2030-tavoitteenasettelun mukaisesti kehitys olisi kaikkien yhteinen ponnistus, olisi

ratkaisevaa, että myös eri toimintalogiikalla operoivat toimijat ymmärtäisivät kehitysyhteistyön periaatteet ja seurantamekanismit. Mm. Fergusonin (1994) sekä Koposen ja Siitosen (2005, s. 158) mukaan kehitys on developmentalistinen kompleksi, josta on tullut oma teollisuudenhaaransa: kehityksen ”ammattislangi” ja käytänteet ovat muovautuneet kehitysyhteistyön historian aikana omanlaisikseen. Vastaavasti Erja Hänninen (2014, s. 240–242) esittää, että kehitysyhteistyössä tyypillinen epäpoliittista kehitysjargonia suosiva puhetapa osaltaan legitimoit tehtyjä päätöksiä, sillä poliittisia intressejä häivyttävän kielen turvin monimutkaiset kysymykset voidaan kuitata ”helpoilla ja teknisillä” ratkaisuilla.

Jos kehitysyhteistyössä johtavaksi tavoitteeksi nostetaan tuloksellisuus ja keskeiseksi keinoksi eri toimijoiden välinen kumppanuus, on ensiarvoisen tärkeää, että ”yhdessä pöydässä” istutaan myös kuvainnollisesti kielen ja yhdessä sovittujen periaatteiden tiimoilta. Julkisesta kehitysyhteistyöstä päättävien eli valtion tulisikin siis varmistaa, että institutionaalista tukea on tarjolla, jotta kaikilla kehitysyhteistyöhön osallistuvilla tahoilla olisi jaettu käsitys siitä, millaista toimintaa kehitysyhteistyövaroilla edistetään.

5.4 Yhteenveto suomalaisyrityksille annetuista rooleista

Hallitusten kehityspoliittisissa ohjelmissa on 2010-luvulla tapahtunut merkittävää suomalaisyritysten rooleihin liittyvää retorista muutosta. Siinä missä vuoden 2007 ohjelmassa kumppanimaiden yksityissektoria kehitetään ylhäältäpäin valtion toimesta ja suomalaisyritysten rooli näyttäytyy lähinnä teknisenä teknologian ja osaamisen tarjoamisena, ovat vuosien 2012 ja 2016 ohjelmat lähestymisessään paljon kokonaisvaltaisempia. Näissä suomalaisyritykset asemoidaan proaktiivisina toimijoina, jotka halutaan mukaan myös päättämään asioista. Kehityspoliittisena ideaalina nähdään tilanne, jossa eri toimijat tuovat osaamisensa yhteiseen pöytään, jonka ääressä löydetään kaikkia hyödyttävä ratkaisu. Kehityspoliitikassa taajaan käytössä ollut termi *kumppanuus* laajenee käsittämään paitsi avunantajamaan ja kohdemaan suhteet, myös eri sektoreilla operoivien toimijoiden suhteet.

Käytännön tasolla, korkotuki-instrumenttia käsittelevässä aineistossa, suomalaisyritykset näyttävät sen sijaan saavan varsin erilaisia rooleja riippuen kontekstista. Yhtäältä yritykset roolitetaan välineellisiksi toimittajiksi, joiden ”projektit ovat selkeästi rajattuja teknisiä kokonaisuuksia, joilla on alku ja loppu”, toisaalta uuden PIF-instrumentin myötä yrityksiltä on alettu vaatia vastuullisempia toimia kestävän kehityksen aikaansaamiseksi edellyttämällä esimerkiksi yritysraportteja. Usein välineellistämisen liittyy juuri toiminnan poliittisten vaikutusten häivyttämiseen ja siten oikeuttamiseen (ks. Ferguson, 1994): esimerkiksi yritysten toteuttamat suuretkin infrastruktuurihankkeet näyttäytyvät teknisinä täsmäläkkeinä kohdemaan kehityshaasteisiin. Tällöin toiminnan poliittiset, kulttuuriset ja sosiaaliset vaikutukset jäävät vähemmälle huomiolle, eikä niiden kattavaa käsittelemistä yrityksiltä odotetakaan, sillä sen ei katsota kuuluvan niiden pirtaan. Yleinen näkemys on, että yrityksiltä ei yksinkertaisesti voida vaatia samankaltaista ”kehitysyhteistyöosaamista” kuin esimerkiksi kansalaisjärjestöiltä. Tämä on vallitseva käsitys niin yrityskentän ulko- kuin sisäpuolella, sillä esimerkiksi Roiha (2017) esittää, että yritykset eivät useinkaan itse määrittele itseään kehitystoimijoiksi silloinkaan, kun ne ovat toteuttaneet kehitysyhteistyövaroin tuettuja hankkeita. Roihan tutkimusraportissa todetaan, että yritykset eivät esimerkiksi jaa ymmärrystä kehitysyhteistyössä vakiintuneiden kehitysvaikutusten arvioinnin käsitteistä (mt., s. VI; s. 28). Samankaltaisiin johtopäätöksiin on tullut Haaranen (2019), joka pro gradu -työssään tutki Suomen kehityspoliittiseen instrumenttivalikoimaan niin ikään kuuluvaa BEAM-yritysinnovaatio-ohjelmaa. Haaranen mukaan myös yritykset itse määrittelevät kehitystavoitteet ja -vaikutukset kapeahkon yritysvastuukehikon kautta, sillä niiden muotoilemissa hankkeissa harvoin on eksplisiittisesti määritelty sellaisia yleisiä kehitystavoitteita, jotka ovat linjassa Suomen kehityspoliittisten tavoitteenasetteluiden kanssa.

Tutkielman aineistossa näkyy kuitenkin lupaus jonkinlaisesta prosessista, joka antaa aihetta miettiä, onko yritysten rooli tulevaisuudessa laajenemassa. Tämä linkittyy laajempaan kansainväliseen keskusteluun yritysten rooleista ja vastuista yhteiskunnassa (ks. esim. Di Bella ym., 2013; Mäkinen & Kourula, 2014; Hattori, 2003). Yritysvastuun käsitteestä ollaan kenties siirtymässä pikkuhiljaa kokonaisvaltaisempaan

suuntaan, jossa yrityksiltä vaaditaan entistä kattavampaa vastuullisuusraportointia, kehitysvaikutusten huolellista analyysiä, läpinäkyvyyttä ja valtasuhteiden reflektointia. Niin kutsuttujen yhteiskunnallisten yritysten toimintalogiikka ei perustu ainoastaan osakeyhtiölaissa määriteltyyn osakkaiden voiton maksimointipyrkimykseen, vaan niillä on lisäksi julkilausuttu tavoite ratkaista sosiaalisia ja ympäristöongelmia sekä maksimoida pitkän aikavälin kehitysvaikutukset (ks. esim. Kepa, 2015, s. 6). Esimerkiksi ilmastonmuutoksen vastaisessa työssä on lähtökohdaksi otettava kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa maailman viheliäisimmät ongelmat tunnustetaan monimutkaisiksi sosiaalisiksi, kulttuurisiksi, taloudellisiksi ja poliittisiksi kysymyksiksi, joiden ratkaisu edellyttää monialaista ja monisektorista yhteistyötä ja vastuunjako.

6 Kehityspoliitiikan tehokkuusdiskurssi – kurssi kohti synergioita

Olen tässä tutkielmassa analysoinut korkotuki-instrumentin muotoutumista osaksi Suomen kehityspoliittista välinevalikoimaa 2010-luvulla kysyen, miten sen olemassaoloa on yhtäältä haastettu ja toisaalta oikeutettu kehityspoliittisessa päätöksenteossa. Keskeisenä johtopäätöksenä totean, että korkotuki-instrumentin muotoutumisprosessi kuvastaa laajempaa paradigman muutosta, jossa yksityissektoriyhteistyöstä on tullut entistä keskeisempi ja hegemonisempi osa kehitysyhteistyötä. Vaikka korkotuki-instrumentin muotoutumisessa politiikkaohjauksella oli erittäin suuri merkitys, kyseessä ei ole ainoastaan Suomen poliittisten suhdanteiden muutos, vaan kansainvälinen trendi, jossa yksityissektoriyhteistyö saa oikeutuksen muun muassa YK:n Agenda2030-tavoitteenasettelun, Euroopan unionin kehityspoliittisen konsensuksen ja Busanin vuoden 2011 kokouksen loppuasiakirjan kautta (ks. Yhdistyneet kansakunnat, 2015; valtioneuvoston kanslia, 2018; Euroopan unioni, 2017; Busan Partnership Agreement, 2011). Kyseessä on vuorovaikutteinen prosessi, jossa kansainvälinen ja kansallinen kehitystä ja kehityspoliittikkaa käsittelevä keskustelu linkittyy tietyinä aikoina esiintyviin valtasuhteisiin ja -asetelmiin ja luo näin tilaa tietynlaisille päätöksille, jotka heijastelevat ajassa ja paikassa vaihtelevia poliittisia paradigmoja. 2010-luvun loppua kohden vahvistuneen tehokkuutta ja synergioita korostavan paradigman kautta korkotuki-instrumentti otettiin korkotukiluottojen alasajon jälkeen takaisin pöydälle ja muotoiluprosessin myötä nimettiin PIF-instrumentiksi.

Tässä tutkielmassa esitetty teoria korkotuki-instrumentin ympärille kilpistyneestä velvollisuus- ja tehokkuusdiskurssien kamppailusta on osoitus yksityissektoriyhteistyöhön myönteisesti suhtautuvan paradigman vahvistumisesta Suomen kehityspoliitikassa. Analyysini osoittaa, että diskurssikamppailun ytimessä ovat olleet vastakkaisiksi rakennetut jännitteiset käsitteet, jotka ovat tiivistyneet erilaisiin käsityksiin kehityksestä, kehitystavoitteista ja kehitysvaikutuksista. Lisäksi ristiriidat ovat kulminoituneet erilaisiin näkemyksiin eri toimijoiden välisistä suhteista ja rooleista kehityksessä. Jännitteiset ja ristiriitaisiksi rakentuneet käsitteet ovat

pääasiassa muodostuneet seuraavien aiheiden ympärille: kehitys köyhyydenvähentämisperiaatteena ja kehitys kokonaisvaltaisena prosessina, välittömien (suorien) ja välillisten (epäsuorien) kehitysvaikutusten välinen suhde, kehitystavoitteiden ja kaupallisten tavoitteiden välinen suhde, yksityisen ja julkisen sektorin suhde, sidotun ja sitomattoman avun suhde sekä yritysten ja voittoa tavoittelemattomien tahojen välinen suhde.

Vuosina 1987–2012 käytössä olleiden korkotukiluottojen kontekstissa poliittinen päätös niiden alasajosta syntyi ristiriidoista, jotka edelleen kulminoituivat jännitteeseen kaupallisten ja kehitystavoitteiden välillä, avun sitomisen ja vapaan kaupan edistämisen väliseen dilemmaan sekä erilaisiin käsityksiin kehitysyhteistyössä keskeisestä omistajuuden käsitteestä. Tässä valossa korkotukiluottojen alasajo ilmensi hetkellistä kehityspoliittisen velvollisuusdiskurssin vahvistumista, jossa kehityspoliittikkaa tuli ohjata developmentalistisista ideaaleista käsin. PIF-instrumentin muotoiluprosessin mahdollistaja oli puolestaan uudenlainen tehokkuutta korostava uusliberalistinen kehitysdiskurssi, jossa kehitysyhteistyövaroilte ladataan kerrannaisvaikutusodotuksia – kehitysyhteistyövarojen käyttö on siis perusteltua silloin, kun ne ”katalysoivat” myös kaupallista rahaa ja mahdollistavat sellaisten suurten projektien toteutumisen, joihin ei lahjaraha riitä. Tehokkuusdiskurssissa resurssit esitetään niukkoina ja ne tulee kohdentaa oikein, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa sitä, että kehitysyhteistyöllä tulee tavoitella paitsi rahoituksellisia, myös toimijapohjaisia synergioita. Tämän diskurssin myötä avun sitominen nähdään ikään kuin välttämättömänä pahana, sillä se on edellytys sille, että esimerkiksi suomalaisyritykset kiinnostuvat ehdottamaan hankkeita. Tehokkuusdiskurssin sävyttämässä kehityspoliitikassa tavoitteet asetetaan uudella tavalla: parhaina käytäntöinä näyttäytyvät sellaiset toimintatavat, joilla edistetään samanaikaisesti montaa asiaa eri politiikkalohkoilla – ”synergiaetujen” hakeminen ja eri toimijoiden intressien samanaikainen ajaminen ovat uusia kehitysyhteistyön kulmakiviä ja tavoitteita jo itsessään.

Käytännössä tämä paradigman muutos on näkynyt yksityiselle sektorille ja yrityksille annetuissa rooleissa ja vastuissa. Erityisesti suomalaisyritysten roolit ovat poliittisessa

retoriikassa monipuolistuneet ja laajentuneet. Kumppanuuden käsite on laajentunut kattamaan paitsi avunantajan ja kumppanimaan väliset suhteet, myös eri yhteiskunnan sektoreilla operoivien toimijoiden suhteet. Toisaalta yritykset saavat erilaisia rooleja riippuen kontekstista: vaikuttaa siltä, että ylätasen neuvotellussa poliittisessa retoriikassa eli kehityspoliittisissa ohjelmissa yritykset näyttäytyvät vastuullisina kehitystoimijoina, joita ohjaavat voitontavoittelun lisäksi yhteiskunnalliset motivaatiotekijät, mutta käytännön tasolla virkamiespuheessa yritysten ydintoimintaan liitetään lähinnä varsin kapeana pidettävä vastuullisuuden ihanne ja vaatimus. Tässä vastuullisuuden vaatimuksessa yritykseltä odotetaan vastuullista toimintaa ainoastaan niillä alueilla, joita ne välittömästi koskettavat, sillä yritysten toimintalogiikka nähdään niin erilaisena, ettei niiltä odoteta kovin korkeaa kehitysyhteistyöosaamista, esimerkiksi sanaston hallintaa. Toisaalta vuoden 2007 kehityspoliittisessa ohjelmassa yritykset välineellistettiin puhtaasti teknologian ja osaamisen tarjoajiksi, jotka parhaimmillaankin tarjoavat vain teknisiä ratkaisuja monimutkaisiin ongelmiin, ja myöhempinä vuosina yritysten vastuuta omasta toiminnastaan on alettu korostaa enemmän.

Tämän tutkielman valossa totean, että korkotuki-instrumenttiin liittyvät päätöksentekoprosessit ovat olleet eri intressien muovaamaa sosiaalista ja poliittista neuvottelua. Tutkielma on osaltaan purkanut ja tyytellyt kehityspoliittisia diskursseja korkotukiprosessien valossa, ja tutkielman tulokset puoltavat sitä näkökulmaa, että eri aikoina kehityspoliitikassa esiintyy erilaisia näkemyksiä siitä, millaista kehitystä on syytä yrittää interventioin edistää ja miksi (esim. Koponen & Seppänen, 2016; Koponen & Siitonen, 2005). Ihanteet, ideaalit ja tavoitteet elävät ja muotoutuvat, merkityssisällöt ja tärkeinä pidetyt asiat vaihtelevat. Analyysini tukee sitä näkemystä, että kehityspoliittikka on erottamaton osa ulkopoliittikkaa ja sisältää valtavasti erilaisia tavoitteita, ideologioita ja intressejä, joiden keskinäiset painotukset ja valtakamppailut vaihtelevat ajassa ja paikassa. Tästä on osoituksena tutkielmani keskeinen löydös siitä, että korkotuki-instrumentin vaiheet 2010-luvulla ovat olleet vahvan poliittisen keskustelun ja poliittisen ohjauksen kohteena ja eri ministereiden alaisuudessa instrumenttiin on kohdistettu painetta erilaisista lähtökohdista käsin. Toisaalta ministereiden julkiset ulostulot ovat vain jäävuoren huippu siitä keskustelusta, mitä eri

tahot keskenään käyvät. Samaan tapaan myös esimerkiksi virkamieskunnan sisällä esiintyy lukuisia erilaisia ja toisiaan haastavia näkemyksiä ja painotuksia, jotka mahdollisesti tulevat näkyviksi ainoastaan pieninä häivähdyksinä ja hienovaraisina viitteinä ministeriöiden viestiessä toiminnastaan ulkopuolisille. Poliittisten suhdanteiden muuttuessa – esimerkiksi hallituksen vaihtuessa ja uuden ministerin nimittämisen yhteydessä – nämä näkemykset saattavat nousta pintaan joko haastamaan tai tukemaan vallalla olevia kehityskäsityksiä.

On kuitenkin huomattava, että tässä tutkielmassa on käsitelty ainoastaan pientä osaa Suomen julkisesta kehitysyhteistyöstä. Suomalainen kehityspoliitiikka on niin laaja aihe, että kauaskantoisten ja kaiken kattavien yleistysten tekeminen käsittelemieni tutkimuskysymysten kautta ei ole kestäväää tai mahdollista. Kuitenkin korkotuki-instrumenttiin liittyvät prosessit heijastelevat mielestäni kiinnostavalla tavalla sitä, millaisia merkityksiä kehityspoliitiikkaan on 2010-luvulla liitetty, ja joitakin johtopäätöksiä diskursiivisista muutoksista on paikannettavissa: yksityissektoriyhteistyön laajeneminen ja sitä puoltamaan asettuneiden diskursiivisten käytänteiden painoarvo on yhtä kaikki voimistunut viime vuosina. Kehityspoliitiikan syvällinen ymmärtäminen ja päätelmien tekeminen sitä koskevien diskurssien suunnanmuutoksista yleisemmällä tasolla vaatisivat kuitenkin vielä huolellisempaa suomalaisen kehitysyhteistyön historian tarkastelua; poliittisen linjausten ja eri instrumentteja koskevan keskustelun, kehityspoliittisten välinevalikoiden oikeutusten ja haastamisen tapojen tutkimista. Myös eri sektoreiden toimijoiden, niiden välisien yhteistyömuotojen ja kumppanuuksien hahmottaminen olisi tärkeä ja mielenkiintoinen tutkimuskohde, sillä se auttaisi ymmärtämään sitä, mistä poliitikkojen hehkuttamissa ”synergioissa” todella on kyse.

Lähteet

Kirjallisuus

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2000). *Reflexive Methodology. New Vistas for Qualitative Research*. London: SAGE Publications.

Arndt, H. W. (1983). The 'Trickle-Down' Myth. *Economic Development and Cultural Change*, 32(1), s. 1–10.

Basu, S. & Mallick, S. (2008). When Does Growth Trickle Down to the Poor? *Cambridge Journal of Economics*, 32(1), s. 461–477.

Busan Partnership Agreement (2011). The Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. (Saatavilla <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanpartnership.htm> [viitattu 4.7.2019]).

Cormier, B. (2018). Analyzing If and How International Organizations Contribute to the Sustainable Development Goals: Combining Power and Behavior. *Journal of Organizational Behavior*, 39(5), s. 545–558.

Craig, D. & Porter, D. (2006). *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. Oxon: Routledge.

Di Bella, J., Grant, A., Kindornay, S. & Tissot, S. (2013). Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation. Research Report. The North-South Institute.

Do, Q. T. & Iyer, L. (2003). Land Rights and Economic Development: Evidence from Vietnam. World Bank: Policy Research Working Papers.

Eagle, N., Macy, M. & Claxton, R. (2010). Network Diversity and Economic Development. *Science*, 328(5981), s. 1029–31.

Euroopan unioni (2017). Uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus: ”Meidän maailmamme, meidän ihmisarvomme, meidän tulevaisuutemme”. Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan

parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma. *Euroopan unionin virallinen lehti*, 2017/C (210/01), s. 1–24.

Everett, J. & Charlton, S. E. M. (2014). *Women Navigating Globalization: Feminist Approaches to Development*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. London/New York: Longman Publishing.

Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine. 'Development', Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Frank, A. G. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press.

Frank, A. G. & Gills, B. (1992). The Five Thousand Year World System: An Interdisciplinary Introduction. *Humboldt Journal of Social Relations*, 18(1), s. 1–79.

Haaranen, A. (2019). *Yritysvetoinen kehitysyhteistyö – tapaustutkimuksena Suomen BEAM-ohjelma*. Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto. (Haettu osoitteesta <https://www.utupub.fi/handle/10024/146773> [viitattu 4.10.2019]).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 1 ja 13 §:n muuttamisesta 131/2017. Annettu Helsingissä 5.10.2017. (Saatavilla sähköisesti osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170131> [viitattu 1.11.2019]).

Hattori, T. (2003). The Moral Politics of Foreign Aid. *Review of International Studies*, 29, s. 229–247.

Heap, S. (2000). NGO-Business Partnerships. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(4), s. 555–563.

Hettne, B. (1995). *Development Theory and the Three Worlds*. Harlow: Longman.

Hirst, P. Q., Thompson, G. & Bromley, S. (1996). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.

Hänninen, E. (2014). *Legitimizing Aid: Donors and Policy Making in the Rural Water Supply and Sanitation Sector in Nepal*. Väitöskirja, Helsingin yliopisto. (Haettu osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/44980> [viitattu 3.10.2019]).

Janks, H. (1997). Critical Discourse Analysis as a Research Tool. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 18(3), s. 329–342.

Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (1993). *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.

Keijzer, N. & Lundsgaarde, E. (2018). When ‘Unintended Effects’ Reveal Hidden Intentions: Implications of ‘Mutual Benefit’ Discourses for Evaluating Development Cooperation. *Evaluation and Program Planning*, 68(1), s. 210–217.

Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. London: Macmillan.

Kiviniemi, K. (2018). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Valli, R. (toim.). *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Koponen, J. (2005). Oma suu ja pussin suu: Suomen kehitysyhteistyön suppea historia. Luonnos. Helsinki: J. Koponen.

Koponen, J. (2016a). Kehityksen tutkimus – tieto ja toiminta. Teoksessa Koponen, J., Lanki, J., Sato, M. & Kervinen, A. (toim.), *Kehityksen tutkimus: johdatus perusteisiin* (s. 11–27). Helsinki: Gaudeamus.

Koponen, J. (2016b). Kehityksen merkitykset. Teoksessa Koponen, J., Lanki, J., Sato, M. & Kervinen, A. (toim.), *Kehityksen tutkimus: johdatus perusteisiin* (s. 53–70). Helsinki: Gaudeamus.

Koponen, J. & Seppänen, M. (2016). Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö: lupaukset ja ristiriidat. Teoksessa Koponen, J., Lanki, J., Sato, M. & Kervinen, A. (toim.), *Kehityksen tutkimus: johdatus perusteisiin* (s. 341–375). Helsinki: Gaudeamus.

Koponen, J. & Siitonen, L. (2005). Finland: Aid and Identity. Teoksessa Hoebink, P. & Stokke, O. (toim.), *Perspectives on European development co-operation: policy and performance of individual donor countries and the EU* (s. 158–175). Oxon: Routledge.

Koponen, J., Suoheimo, M., Rugumamu, S., Sharma, S. & Kanner, J. (2012). Finnish Value-Added: Boon or Bane to Aid Effectiveness? Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Küblböck, K. & Staritz, C. (2014). Private Sector Development: Business Plan or Development Strategy?, Working Paper, No. 51, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna.

Laajalahti, A. & Herkama, S. (2018). Laadullinen analyysi ATLAS-ti-ohjelmistolla. Teoksessa Valli, R. (toim.). *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Larjavaara, T. (1992). Kansainväliset vientiluottosopimukset tarkentuvat. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3, 348–355.

Leftwich, A. (2011). Developmental States, Effective States, and Poverty Reduction: the Primacy of Politics. *Indian Journal of Human Development*, 5(2), s. 387–411.

Levitt, T. (1983). The Globalization of Markets. *Harvard Business Review*, 61(3), May-June 1983, s. 92–102.

Lewis, W. A. (1955). *The Theory of Economic Growth*. London: Taylor & Francis.

Li, T. M. (2007). Rendering Technical. Teoksessa Li, T. M. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.

Li, T. M. (2011). Rendering Society Technical: Government Through Community and the Ethnographic Turn at the World Bank in Indonesia. Teoksessa Mosse, D. (toim.), *Adventures in Aidland: The Anthropology of Professionals in International Development*. Oxford: Berghahn.

Maailmanpankki (2002). The World Bank Annual Report 2002: Volume 1. Main Report. Washington D.C.: World Bank.

Mayer, W. & Mourmouras, A. (2004). The Political Economy of Unconditional and Conditional Foreign Assistance: Grants vs. Loan Rollovers. Teoksessa Mitra, D. & Panagariya, A. (toim.), *The Political Economy of Trade, Aid, and Foreign Investment Policies*. Bingley: Emerald Group Publishing.

McKinley, R. D. & Little, R. (1979). The Us Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models. *Political Studies*, 27(2), s. 236–250.

Molenaers, N., Dellepiane, S. & Faust, J. (2015). Political Conditionality and Foreign Aid. *World Development*, 75, s. 2–12.

Mäkinen, J. & Kourula, A. (2014). Yritysvastuun yhteiskuntafilosofiaa. Teoksessa Niiniluoto, I., Vilkkio, R. & Kuorikoski, J. (toim.), *Talous ja filosofia* (s. 155–168). Helsinki: Gaudeamus.

OECD (2008). Export Credit Financing Systems in OECD Member Countries and Non-Member Economies: Introduction. (Saatavilla <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.1787/17273870> [viitattu 3.10.2019]).

OECD (2019a). Untied Aid. Revised DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance. (Saatavilla <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/untied-aid.htm> [viitattu 6.9.2019]).

OECD (2019b). Aid (ODA) Tying Status by Provider. OECD.Stat. (Saatavilla <https://stats.oecd.org> [viitattu 3.6.2019]).

OECD Trade and Agriculture Directorate & Participants to the Arrangement on Officially Supported Export Credits (2019). Evolution of the Arrangement on Officially Supported Export Credits.

Orford, A. & Beard, J. (1998). Making the State Safe for the Market: the World Bank's 'World Development Report 1997'. *Melbourne University Law Review*, 22(1), s. 195–216.

Potter, J. (1996). *Representing Reality*. London: Sage Publications.

Potter, R. B. (2008a). The Nature of Development Studies. Teoksessa Desai, V. & Potter, R. B. (toim.), *The Companion to Development Studies* (s. 16–20). Oxon: Routledge.

Potter, R. B. (2008b). Theories, Strategies and Ideologies of Development. Teoksessa Desai, V. & Potter, R. B. (toim.), *The Companion to Development Studies* (s. 83–87). Oxon: Routledge.

Ranta, E. & Stocchetti, M. (22.7.2019). Kehityspolitiikan kriisi tulee selättää. *Helsingin Sanomat*. (Saatavilla <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006180501.html> [viitattu 2.11.2019]).

Roiha, U. (2017). Private Sector and Development: Finnish SMEs as Actors Contributing to Development? Publications of the Finnish Committee for Unicef. *UniResearch* 1/2017.

Rose, N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rostow, W. W. (1960). The Five Stages of Growth – A Summary. Teoksessa Rostow, W. W. (toim.), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (s. 4–16). Cambridge: Cambridge University Press.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto* [verkkójulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto. (Saatavilla <https://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/> [viitattu 5.8.2019]).

Sachs, J. D. & Schmidt-Traub, G. (2017). Global Fund Lessons for Sustainable Development Goals. *Science*, 356(6333), s. 32–33.

Schulpen, L. & Gibbon, P. (2002). Private Sector Development: Policies, Practices and Problems. *World Development*, 30(1), s. 1–15.

Sheppard, E. & Leitner, H. (2010). Quo vadis Neoliberalism? The Remaking of Global Capitalist Governance after the Washington Consensus, *Geoforum*, 40, s. 185–194.

Smith, A. (1776). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Teoksessa Cannan, E. (toim.), (1904), *The Wealth of Nations*. London: Methuen and Co.

Sorsa, V. P. (2007). *Kehityksen kestävä rahoitus*. Forssa: Painotalo Auranen.

Stiglitz, J. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. Keynote Address. German Foundation for International Development (DSE): Villa Borsig Workshop Series 1998.

Stiglitz, J. (2003). Challenging the Washington Consensus. An Interview with Lindsey Schoenfelder. *The Brown Journal of World Affairs*, IX(2), s. 33–40.

Stokke, O. (1995). *Aid and Political Conditionality*. London: Routledge.

Strøm, K. & Müller, W. C. (1999). Political Parties and Hard Choices. Teoksessa Strøm, K. & Müller, W. C. (toim.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Szymanski, A. (1981). *The Logic of Imperialism*. New York: Praeger Publishers.

Ulkoasiainministeriö (2010). Suomen kehitysyhteistyön perustilastot.
Ulkoasiainministeriön julkaisuja.

Valtiovarainministeriö (2019b). Valtion talousarvioesitykset 2015–2019. (Saatavilla <http://budjetti.vm.fi> [viitattu 11.10.2019]).

Wallerstein, I. (1992). The West, Capitalism, and the Modern World-System. *Review (Fernand Braudel Center)* 15(4), s. 561–619.

White, J. (1974). *The Politics of Foreign Aid*. London: The Bodley Head.

Wolfensohn, J. D. (2002). *A Case for Aid. Building a Consensus for Development Assistance*. Washington D.C.: World Bank.

Yhdistyneet kansakunnat (2000). Global Compact: The Ten Principles. (Saatavilla <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles> [viitattu 2.11.2019]).

Yhdistyneet kansakunnat (2015). Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. New York: United Nations.

Yhdistyneet kansakunnat (2018). Framework Convention on Climate Change 2018, The Paris Agreement. (Saatavilla <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/the-paris-agreement> [viitattu 4.3.2019]).

Aineisto

FCG International (2018). End of Project Evaluation of Concessional Credit Scheme Project: Vessel Traffic Management and Information System (VTMIS) for Coastal Surveillance in the Republic of Ghana and Automatic Identification System (AIS) for Lake Volta. Ulkoministeriö. (Saatavilla https://um.fi/documents/384998/0/FCGInt_FinalReport_PIF_Ghana_17082018.pdf/a66dcef1-6ccf-2d17-325b-9c4d4b6c1f5e [viitattu 1.10.2019]).

Hautala, H. (22.3.2016). Korkotukiluottoja ei pidä palauttaa [blogikirjoitus]. (Haettu osoitteesta <https://www.heidihautala.fi/fi/korkotukiluottoja-ei-pida-palauttaa/> [viitattu 1.9.2019]).

Karkovirta, P. & Vastamäki, A. (2001). Kiinan korkotukiluottojen myöntäminen maakunnittain 3.8.2001 [muistio]. Ulkoasiainministeriön arkisto.

Kepa (2015). Vienninedistämistä vai kehitysyhteistyötä? Yksityinen sektori kehitystoimijana. Kepan ajankohtaiskatsaus 18, 2015. (Saatavilla https://www.fingo.fi/sites/default/tiedostot/julkaisut/vienninedistamista-vai-kehitysyhteistyota_0.pdf [viitattu 3.9.2019]).

Kokoomus (2015a). Kokoomuksen eduskuntaryhmän vastaukset hallitusneuvottelujen tunnusteluvaiheen vetäjän Juha Sipilän 28.4.2015 eduskuntaryhmille esittämiin kysymyksiin 30.4.2015. (Saatavilla <https://frantic.s3-eu-west-1.amazonaws.com/kokoomus/HALLITUSTUNNUSTELIJAN-KYSYMYKSET-Kokoomuksen-eduskuntaryhmän-vastaukset.pdf> [viitattu 1.9.2019]).

Kokoomus (2015b). Tämä on korjausliike. Puolueen strateginen hallitusohjelma 6.2.2015. (Saatavilla <https://www.varsinaissuomenkokoomus.fi/uutiset/2015/02/10/kokoomuksen-vaaliohjelma/> [viitattu 1.11.2019]).

Kääriäinen, M. (1996). Korkotukiluottojärjestelmä evaluaatioraportin valossa 12.6.1996 [muistio]. Ulkoasiainministeriön arkisto.

Laki kehitysmaille myönnettävistä korkotukiluotoista 1114/2000. Annettu Helsingissä 15.12.2000. (Saatavilla sähköisesti osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/20001114> [viitattu 6.6.2019]).

Laki valtion vientitakuista 422/2001. Annettu Helsingissä 1.6.2001. (Saatavilla sähköisesti osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010422> [viitattu 3.10.2019]).

Mykkänen, K. (2017). Ulkomaankauppa- ja kehitysministerin puhe suurlähettiläskokouksessa 21.8.2017. (Saatavilla https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ulkomaankauppa-ja-kehitysministeri-mykkasen-puhe-suurlahettilaskokouksessa-2017 [viitattu 2.11.2019]).

Sallinen, H. (2006). Keskustelut korkotukiluotoilla rahoitettavista hankkeista Kiinan valtiovarainministeriön kanssa 6.4.2006 [matkakertomus]. Ulkoasiainministeriön arkisto.

Ulkoasiainministeriö (2007). Kehityspoliittinen ohjelma: kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa. Valtioneuvoston periaatepäätös 2007. Helsinki: Erweko.

Ulkoasiainministeriö (2008). Kauppaa tukeva kehitysyhteistyö: Suomen toimintasuunnitelma (2008–2011). Helsinki: Erweko.

Ulkoasiainministeriö (2012). Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2012. Helsinki: Erweko.

Ulkoasiainministeriö (2016). Suomen kehityspoliittikka – yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestävää kehitystä. Valtioneuvoston selonteko 4.2.2016.

Ulkoasiainministeriö (2017a). Investointituki kehitysmaille -rahoitusinstrumentin (Public Sector Investment Facility; PIF) sisäinen hallinto- ja laadunvarmistusohje. Laatija Oskar Kass 31.3.2017.

Ulkoasiainministeriö (2017b). Kehitysyhteistyön mahdollisuudet yrityksille: investointituki kehitysmaille. (Saatavilla: <https://um.fi/investointituki-kehitysmaille> [viitattu 15.3.2019]).

Ulkoministeriö (2018a). Investointituki kehitysmaille -rahoitusinstrumenttiohjeet. Rahoitusta kehitysmaiden julkisen sektorin investointeihin, joissa hyödynnetään suomalaista osaamista ja teknologiaa. Ulkoministeriön julkaisuja. Helsinki: Grano.

Ulkoministeriö (2018b). Kehitysyhteistyön rahoituskohteet: Investointituki kehitysmaille (PIF); UNOPSin tuki kumppanimaiden hankintakapasiteetin vahvistamiseksi. Rahoituspäätös 9.10.2018. (Saatavilla https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/3380663 [viitattu 1.11.2019]).

Ulkoministeriö (2018c). OECD:n kehitysapukomitean vertaisarvio Suomen kehitysyhteistyöstä ja -politiikasta 15.2.2018 [muistio]. (Saatavilla <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2018-AK-171067.pdf> [viitattu 24.9.2019]).

Ulkoministeriö (2019). Kehitysyhteistyön linjauksia, ohjeita ja lainsäädäntöä. (Saatavilla <https://um.fi/kehitysyhteistyon-linjauksia-ohjeita-ja-lainsaadantoa> [viitattu 23.9.2019]).

Valtioneuvosto (2019a). Pääministeri Antti Rinteen hallitus. (Saatavilla <https://valtioneuvosto.fi/rinteen-hallitus/ministerit> [viitattu 1.10.2019]).

Valtioneuvosto (2019b). Hallitukset ja ministerit vuodesta 1917. (Saatavilla <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset-ja-ministerit> [viitattu 2.10.2019]).

Valtioneuvoston asetus kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista 1253/2000. Säädetty Helsingissä 21.12.2000. (Saatavilla sähköisesti osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/20001253> [viitattu 6.6.2019]).

Valtioneuvoston kanslia (2018). Kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030. (Saatavilla <http://kestavakehitys.fi/agenda-2030> [viitattu 4.3.2019]).

Valtiovarainministeriö (2019a). Kansainväliset rahoitusasiat: Maailmanpankki. (Saatavilla <https://vm.fi/kansainvaliset-rahoitusasiat/maailmanpankki> [viitattu 9.9.2019]).

Virtanen, R. (2013). *Kaivoja köyhille? Suomalaisen kehitysyhteistyön vuosikymmenet*. EU: WSOY.

von Weissenberg, T., Alikhani, I., Montes, C., Danino, A. & Barceló, M. (2012). Evaluation of Finnish Concessional Aid Instrument. Evaluation report 2012:4. Ulkoministeriö. Jyväskylä: Kopijyvä.

Haastattelut

H1, virkamies. Ulkoministeriö, Helsinki. Haastattelu Helsingissä 3.5.2019. Haastattelija Maria Nurminen. Tunnistetiedot häivytetty. Tallenne ja litteroitu dokumentaatio kirjoittajan hallussa.

H2, virkamies. Ulkoministeriö, Helsinki. Haastattelu puhelimen välityksellä 21.5.2019. Haastattelija Maria Nurminen. Tunnistetiedot häivytetty. Tallenne ja litteroitu dokumentaatio kirjoittajan hallussa.

H3, virkamies. Ulkoministeriö, Helsinki. Haastattelu puhelimen välityksellä 7.6.2019. Haastattelija Maria Nurminen. Tunnistetiedot häivytetty. Tallenne ja litteroitu dokumentaatio kirjoittajan hallussa.

H4, virkamies/muu nimike. Ulkoministeriö/yksityinen, Helsinki. Haastattelu Helsingissä 24.5.2019. Haastattelija Maria Nurminen. Tunnistetiedot häivytetty. Tallenne ja litteroitu dokumentaatio kirjoittajan hallussa.

H5, virkamies/muu nimike. Ulkoministeriö/yksityinen, Helsinki. Haastattelu Helsingissä 30.5.2019. Haastattelija Maria Nurminen. Tunnistetiedot häivytetty. Tallenne ja litteroitu dokumentaatio kirjoittajan hallussa.

Liite 1. Haastattelurunko – puolistrukturoitu teemahaastattelu

1. Haastateltavan positio ja rooli

- a. Tausta, työtehtävät. Kuinka kauan työskennellyt ko. organisaatiossa?
- b. Positio ja rooli suhteessa Suomen kehityspolitiikkaan
- c. Positio ja rooli suhteessa korkotukiluottoihin/PIF-instrumenttiin, korkotukiluottojen/PIF:n parissa työskentelyn kesto, vastualueet

2. Prosessi

Ryhmät 1 & 2 – ”vanhat” korkotukiluotot & siirtymävaihe

- a. Työskentelitte korkotukiluottojen parissa ulkoministeriössä vuoteen xx asti. Millaista työskentely oli? Millaisena koitte korkotukiluottoihin liittyvän tehtäväkokonaisuuden? Mikä teki työskentelystä helppoa/haastavaa?
- b. Miten kuvailisitte korkotukiluottojen merkitystä Suomen kehityspolitiikassa kokemuksenne valossa? Miten kuvailisitte korkotukiluottojen suhdetta muihin instrumentteihin?
- c. Millaisia kehitystavoitteita korkotukiluotoille asetettiin? Miten asetetut tavoitteet toteutuivat? Mitkä olivat mielestänne instrumentin tärkeimmät asetetut tavoitteet?
- d. Miten arvioisitte silloisen hallituksen ja kehitysministerin politiikkaohjausta kehityspolitiikkaan ja korkotukiluottoihin liittyen?
- e. Millaista keskustelua instrumentin ympärillä käytiin? Mitä teemoja?
- f. Evaluaatioiden merkitys keskustelussa? Mitä mieltä itse olitte?
- g. Ketkä keskustelua kävivät?
- h. Mitkä olivat mielestänne tärkeimmät instrumentin lakkauttamiseen johtaneet tekijät v. 2012? Tuliko lakkauttamis päätös yllättäen vai oliko se odotettavissa?
- i. Miten lakkauttamis päätös näkyi teidän työssänne?
- j. Missä vaiheessa lakkauttamis päätöksen jälkeen tavoitteeksi asetettiin uusien, korkotukiluottoja korvaavien kehitysyhteistyöinstrumenttien kehittäminen? Mitkä tekijät johtivat tähän?
- k. Mistä tarve uudelle tukimuodolle kumpusi? Miten se identifioitiin ja kenen toimesta?
- l. Mitkä olivat instrumentin keskeisimmät kehityskohteet? Miten niitä perusteltiin?
- m. Miten uuden instrumentin oli määrä erota vanhasta? Minkä asioiden oli määrä muuttua?
- n. Millaista keskustelua päätös uudelleenmuotoilusta herätti? Nousiko vastustusta? Kenen taholta? Mitä argumentteja käytettiin? Mitkä olivat suurimmat erimielisyyttä aiheuttavat seikat? Entä mistä oli helpointa päästä yhteisymmärrykseen?

Ryhmä 3 – nykyinen PIF

- a. Mikä on mielestänne PIF-instrumentin rooli ja merkitys Suomen kehityspolitiikassa?
- b. Mitkä ovat instrumentin keskeisimmät tavoitteet ja päämäärät? Painopistealueet, sektorit?
- c. Millaista on PIF-instrumentin hallinnointi? Mikä on helppoa, mikä haastavaa?
- d. Konseptipaperikierroksia on järjestetty tähän mennessä 4. Miten prosessi on lähtenyt käyntiin? Miten instrumentti on vakiinnuttanut paikkansa osana Suomen kehityspoliittista instrumenttivalikoimaa?
- e. Millaista instrumenttiin liittyvää palautetta olette saaneet? Miten kuvailisitte instrumentin ympärillä käytävää keskustelua?
- f. Onko instrumentin käyttöönoton myötä ilmennyt joitakin kehitystarpeita?

3. Lopetus

- a. Olisiko teillä vielä jotakin lisättävää keskustelun aiheisiin liittyen?
- b. Tulisiko teille mieleen muita henkilöitä, joita olisi mielestänne hyvä haastatella aiheeseen liittyen?

Liite 2. Lista analysoiduista dokumenteista

Ulkoministeriön strategisen tason linjaukset

Ulkoasiainministeriö (2007). Kehityspoliittinen ohjelma: kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa. Valtioneuvoston periaatepäätös 2007. Helsinki: Erweko.

Ulkoasiainministeriö (2008). Kauppaa tukeva kehitysyhteistyö: Suomen toimintasuunnitelma (2008–2011). Helsinki: Erweko.

Ulkoasiainministeriö (2012). Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2012. Helsinki: Erweko.

Ulkoasiainministeriö (2016). Suomen kehityspoliittikka – yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestävä kehitystä. Valtioneuvoston selonteko 4.2.2016.

Ulkoministeriön ohjeistukset, muistiot, päätökset ja pöytäkirjat

Karkovirta, P. & Vastamäki, A. (2001). Kiinan korkotukiluottojen myöntäminen maakunnittain 3.8.2001 [muistio]. Ulkoasiainministeriön arkisto.

Kääriäinen, M. (1996). Korkotukiluottojärjestelmä evaluaatioraportin valossa 12.6.1996 [muistio]. Ulkoasiainministeriön arkisto.

Sallinen, H. (2006). Keskustelut korkotukiluotoilla rahoitettavista hankkeista Kiinan valtiovarainministeriön kanssa 6.4.2006 [matkakertomus]. Ulkoasiainministeriön arkisto.

Ulkoasiainministeriö (2017a). Investointituki kehitysmaille -rahoitusinstrumentin (Public Sector Investment Facility; PIF) sisäinen hallinto- ja laadunvarmistusohje. Laatija Oskar Kass 31.3.2017.

Ulkoasiainministeriö (2017b). Kehitysyhteistyön mahdollisuudet yrityksille: investointituki kehitysmaille. (Saatavilla: <https://um.fi/investointituki-kehitysmaille> [haettu 15.3.2019]).

Ulkoministeriö (2018a). Investointituki kehitysmaille -rahoitusinstrumenttiohjeet. Rahoitusta kehitysmaiden julkisen sektorin investointeihin, joissa hyödynnetään suomalaista osaamista ja teknologiaa. Ulkoministeriön julkaisuja. Helsinki: Grano.

Ulkoministeriö (2018b). Kehitysyhteistyön rahoituskohteet: Investointituki kehitysmaille (PIF); UNOPSin tuki kumppanimaiden hankintakapasiteetin vahvistamiseksi. Rahoituspäätös 9.10.2018. (Saatavilla https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/3380663 [haettu 1.11.2019]).

Ulkoministeriö (2018c). OECD:n kehitysapukomitean vertaisarvio Suomen kehitysyhteistyöstä ja -politiikasta 15.2.2018 [muistio]. (Saatavilla <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2018-AK-171067.pdf> [haettu 24.9.2019]).

Ulkoministeriön teettämät ulkoiset evaluaatiot ja selvitykset

FCG International (2018). End of Project Evaluation of Concessional Credit Scheme Project: Vessel Traffic Management and Information System (VTMIS) for Coastal Surveillance in the Republic of Ghana and Automatic Identification System (AIS) for Lake Volta. Ulkoministeriö. (Saatavilla https://um.fi/documents/384998/0/FCGInt_FinalReport_PIF_Ghana_17082018.pdf/a66dcef1-6ccf-2d17-325b-9c4d4b6c1f5e [haettu 1.10.2019]).

von Weissenberg, T., Alikhani, I., Montes, C., Danino, A. & Barceló, M. (2012). Evaluation of Finnish Concessional Aid Instrument. Evaluation report 2012:4. Ulkoministeriö. Jyväskylä: Kopijyvä.

Ministereiden puheet, kirjoitukset ym. ja poliittisten puolueiden tuottama materiaali

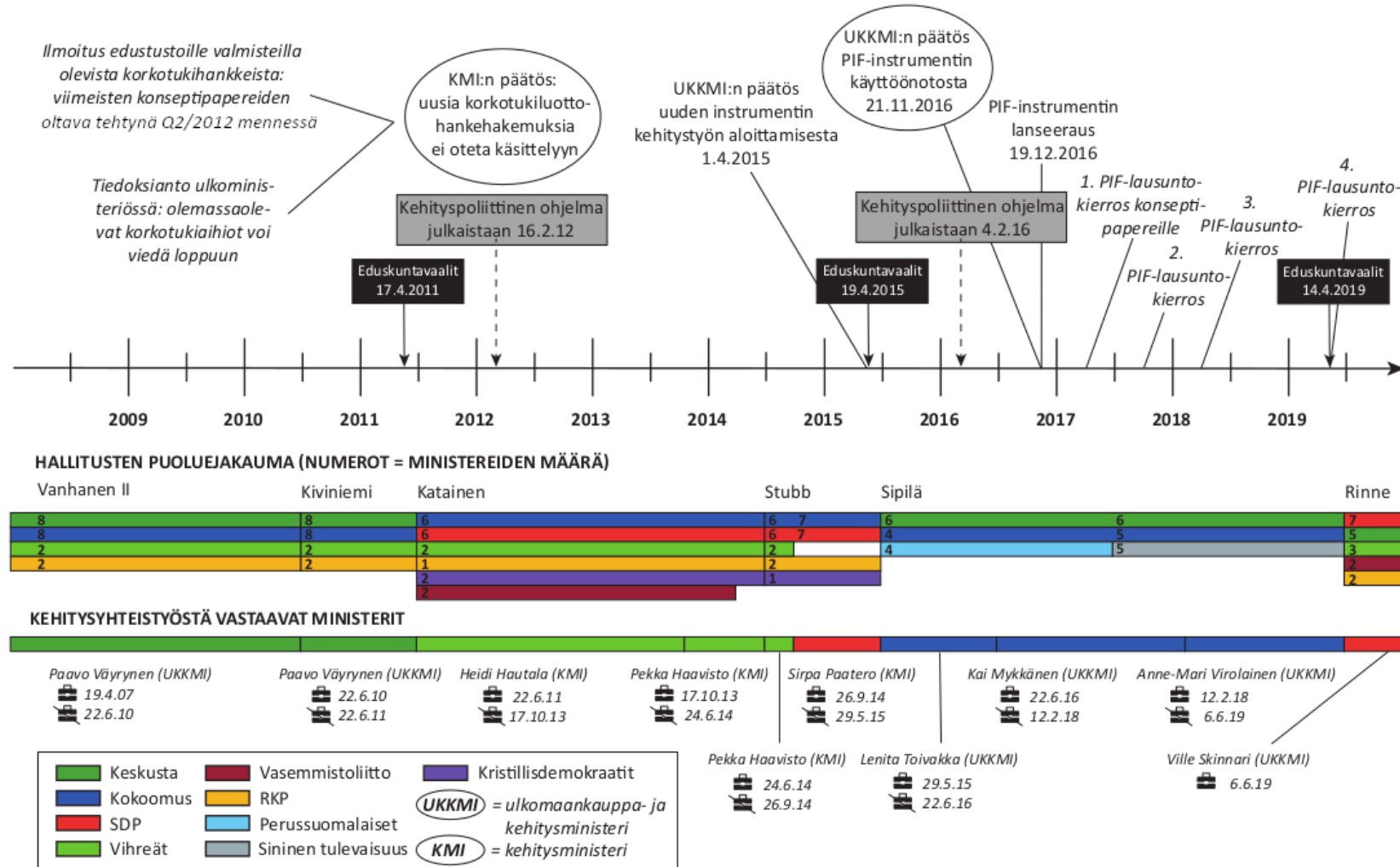
Hautala, H. (22.3.2016). Korkotukiluottoja ei pidä palauttaa [blogikirjoitus]. (Saatavilla <https://www.heidihautala.fi/fi/korkotukiluottoja-ei-pida-palauttaa/> [haettu 1.9.2019]).

Kokoomus (2015a). Kokoomuksen eduskuntaryhmän vastaukset hallitusneuvottelujen tunnusteluvaiheen vetäjän Juha Sipilän 28.4.2015 eduskuntaryhmille esittämiin kysymyksiin 30.4.2015. (Saatavilla <https://frantic.s3-eu-west-1.amazonaws.com/kokoomus/HALLITUSTUNNUSTELIJAN-KYSYMYKSET-Kokoomuksen-eduskuntaryhmän-vastaukset.pdf> [haettu 1.9.2019]).

Kokoomus (2015b). Tämä on korjausliike. Puolueen strateginen hallitusohjelma 6.2.2015. (Saatavilla <https://www.varsinaissuomenkokoomus.fi/uutiset/2015/02/10/kokoomuksen-vaaliohjelma/> [haettu 1.11.2019]).

Mykkänen, K. (2017). Ulkomaankauppa- ja kehitysministerin puhe suurlähettiläskokouksessa 21.8.2017. (Saatavilla https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ulkomaankauppa-ja-kehitysministeri-mykkasen-puhe-suurlahettilaskokouksessa-2017 [haettu 2.11.2019]).

Liite 3. Korkotuki-instrumentin vaiheet Suomen kehityspolitiikassa 2010-luvulla



Liite 3. Korkotuki-instrumentin vaiheet Suomen kehityspolitiikassa 2010-luvulla (kuva: Maria Nurminen, lähteet: valtioneuvosto [2019a; 2019b], haastatteluaineisto [H1, 3.5.2019; H4, 24.5.2019], ulkoministeriö [2017b]).

Liite 4. Laki kehitysmaille myönnettävistä korkotukiluotoista (1114/2000)

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Kehitysyhteistyömäärärahoista voidaan, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään, maksaa korkotukea luotoille, joilla rahoitetaan kehitysmaiden taloudellista tai sosiaalista kehitystä edistäviä, merkittävää suomalaista osuutta sisältäviä hankkeita. Luottoihin voi liittyä myös muunlaista valtion antamaa tukea. Näitä luottoja kutsutaan jäljempänä korkotukiluotoiksi.

2 §

Tässä laissa luottolaitoksella tarkoitetaan luottolaitostoinnasta annetussa laissa (1607/1993) tarkoitettua suomalaista tai Euroopan talousalueella toimiluvan saanutta luottoriskiltään hyväksyttyä luottolaitosta tai muuta luottoriskiltään näihin rinnastettavaa ulkomaista luottolaitosta.

3 §

Korkotukiluottoja voidaan myöntää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön, jäljempänä OECD, vuosittain sekarahoituskelpoisiksi määrittelemiін maihin, jotka ovat luotto- ja vientitakuukelpoisia.

4 §

Korkotukeen käytettävät määrärahat ja sitoumusvaltuudet päätetään vuosittain valtion talousarvion yhteydessä.

5 §

Korkotukiluottojen yleisten ehtojen noudattamista valvoo ulkoasiainministeriö ottaen huomioon OECD:ssä hyväksytyt julkista kehitysapua ja julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevat periaatteet.

6 §

Luoton hyväksyy korkotukiluotoksi ulkoasiainministeriö.

Luoton hyväksyminen korkotukiluotoksi edellyttää vientitakuun saamista Finnvera Oyj:ltä.

7 §

Luottolaitos rahoittaa korkotukiluoton ja tekee luottosopimuksen luoton saajan kanssa.

8 §

Ulkoasiainministeriö päättää maksettavan korkotuen määrästä, joka on markkinakorkoreferenssin mukaisten korkokustannusten ja korkotukiluoton vuotuisen koron erotus lisättynä hallinnointipalkkiolla.

9 §

Valtiokonttori maksaa korkotuen luoton myöntäneelle luottolaitokselle sinä päivänä, jona korko on luottosopimuksen ehtojen mukaan maksettava.

Ulkomaan rahan määräisen luoton osalta korkotuki maksetaan kaksi Suomen pankkipäivää ennen luoton koron erääntymispäivää voimassa olleen Euroopan keskuspankin asianomaisen valuutan keskikurssin mukaan.

10 §

Ulkoasiainministeriön on valvottava, että korkotukiluotto käytetään luoton hyväksymisestä korkotukiluotoksi annetussa päätöksessä määrättyyn tarkoitukseen.

Luottolaitoksen tulee sisällyttää korkotukiluottoa koskevaan sopimukseen ehto, jonka mukaan luottolaitos on oikeutettu irtisanomaan korkotukiluoton, jos luoton saaja ei täytä sille luottosopimuksessa asetettuja velvoitteita. Luottolaitoksen on luottosopimuksessa velvoitettava luotonsaaja antamaan luottolaitokselle kaikki valvontaa varten tarvittavat tiedot.

Luottolaitos on velvollinen antamaan ulkoasiainministeriölle pyydettyä tietoa, jotka ovat tarpeen sen toteamiseksi, että korkotukiluotto on käytetty hyväksyttyyn tarkoitukseen ja että sovittuja ehtoja on muutoin noudatettu.

11 §

Ulkoasiainministeriö voi kumota tai muuttaa 6 §:ssä tarkoitetun, korkotukiluoton hyväksymistä koskevan päätöksen, jos luottoa ei käytetä päätöksessä määrättyyn tarkoitukseen tai jos korkotukiluottoa koskevissa olosuhteissa tapahtuu muita merkittäviä muutoksia.

12 §

Tarkemmat säännökset korkotukiluottojen hallinnoimisesta, hakumenettelystä ja irtisanomisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

13 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

Tällä lailla kumotaan kehitysmaiden taloudellista kehitystä varten myönnettävien luottojen korkotuesta 31 päivänä joulukuuta 1986 annettu laki (1058/1986) ja sen nojalla annetut säädökset.

HE 169/2000, TaVM 33/2000, EV 180/2000

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2000

Tasavallan Presidentti Tarja Halonen

Ministeri Satu Hassi

Liite 5. Valtioneuvoston asetus kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista (1253/2000)

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty ulkoasiainministeriön esittelystä, säädetään kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista 15 päivänä joulukuuta 2000 annetun lain (1114/2000) 12 §:n nojalla:

1 §

Kehityksmaille voidaan myöntää korkotukiluottoja noudattaen mitä kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista annetussa laissa (1114/2000) ja tässä asetuksessa säädetään.

2 §

Korkotukiluottoa koskeva kirjallinen hakemus toimitetaan Finnvera Oyj:lle. Finnvera Oyj toimittaa tiedon hakemuksesta ulkoasiainministeriölle. Finnvera Oyj:n hyväksyttyä hankkeen takuukelpoiseksi viejä valitsee rahoittavan luottolaitoksen, jolle on saatava Finnvera Oyj:n hyväksyntä.

3 §

Ulkoasiainministeriö arvioi hankkeen kehitysvaiikutukset ja varmistaa, että Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) vientiluottokonsensuksen asettamat kelpoisuusehdot toteutuvat.

4 §

Viejä tai luottolaitos tekee korkotukiluoton vientitakuuta koskevan hakemuksen Finnvera Oyj:lle.

5 §

Finnvera Oyj ilmoittaa korkotukiluotosta OECD:ssä hyväksytyjen sääntöjen mukaisesti OECD:n vientiluottokonsensuksen allekirjoittaneille maille.

6 §

Jos luotonsaaja laiminlyö tai rikkoo sille luottosopimuksessa asetettuja velvoitteita, luottolaitoksen tulee ilmoittaa laiminlyönnistä tai rikkomuksesta ulkoasiainministeriölle ja Finnvera Oyj:lle välittömästi. Luottolaitos ja Finnvera Oyj päättävät ulkoasiainministeriötä kuultuaan, mihin toimenpiteisiin laiminlyönnin tai rikkomuksen takia on ryhdyttävä.

7 §

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2000

Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja

Linjanjohtaja Kalevi Ahti

Liite 6. OECD:n vientiluottokonsensuksen muotoutumisen virstanpylväät 1969–2018

Vuosi	Tapahtuma
1969	Understanding on Export Credits for Ships
1972	Understanding on Ground Satellite Communications
1978	First Arrangement on Officially Supported Export Credits Austria and New Zealand become Participants
1981	Council Resolution on Ships and Export Credits
1983	Agreement on Uniform Moving Matrix
1984	Implementation of NSU
1985	20% to 25% minimum grant element for tied aid
1986	Implementation of ASU Council Resolution on Ships is annexed to the Arrangement
1987	Wallén Package
1988	Inclusion and subsequent removal of Understanding on Ground Satellite Communications from the Arrangement
1992	Implementation of the Helsinki Package
1997	(Dec) Korea becomes a Participant (Dec) Inclusion of Schaerer Package (Dec) Inclusion of Knaepen Package
2003	(Feb) Czech Republic becomes a Participant (Feb) Modernisation of SSU (Feb) New Annex for Project Finance (trial period)
2005	(Jan) Project Finance Annex made permanent (Sep) Incorporation of the RESU (trial period)
2007	(Aug) Incorporation of 2007 ASU Regime
2008	(Jan) Introduction of flexibility for local cost support - 15% to 30% (trial period)
2009	(Jul) RESU revised and made permanent (Jul) Revised NSU
2011	(Mar) Incorporation 2011 ASU Regime (Mar) flexibility of local cost support - 15% to 30% made permanent - (Sep) Incorporation of Malzkuhn-Drysdale Package
2012	(Sep) RESU enlarged to include Climate Change Mitigation (new CCSU)
2014	(Jan) Incorporation of RSU (Jan) CCSU enlarged to include Climate Change Adaptation
2016	(Feb) Incorporation of CFPSU
2017	(Feb) Incorporation of Agreement on Premium for Market Benchmark Countries
2018	(Nov) Turkey becomes a Participant

Liitetaulukko 2. OECD:n vientiluottokonsensuksen muotoutumisen virstanpylväät 1969–2018. Lähde: OECD Trade and Agriculture Directorate & Participants to the Arrangement on Officially Supported Export Credits (2019).